Collège Doctoral Languedoc-Roussillon

THÈSE DE DOCTORAT

LA STRATÉGIE DES ÉTATS-UNIS DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE, 1977-1981

Rôle des acteurs politiques américains dans un contexte de crise régionale et globale

Présentée en vue de l'obtention du grade de docteur
en **Histoire contemporaine** de **l'université Paul-Valéry Montpellier III**

École Doctorale n°58 – LLCC
Unité de recherche EA 4424 CRISES

Présentée par **Grégoire Mettra**

Dirigée par **Antoine Coppolani**

Soutenue publiquement le **08 décembre 2023** devant le jury composé de

Monsieur Walter Bruyère-Ostells Professeur des Universités, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence	Président du jury et Rapporteur
Monsieur François David Professeur des Universités, Université du Littoral, Côte d'Opale	Rapporteur
Madame Annick Cizel Maîtresse de Conférences, Université Sorbonne-Nouvelle	Examinatrice
Madame Sonia Le Gouriellec Maîtresse de Conférences, Université catholique de Lille	Examinatrice
Monsieur Antoine Coppolani Professeur des Universités, Université Paul-Valéry Montpellier III	Directeur de thèse

Université Paul Valéry Montpellier 3

École Doctorale ED58 Langues, Littératures, Cultures, Civilisations LLCC

UNIVERSITÉ PAUL-VALÉRY MONTPELLIER III

La stratégie des États-Unis dans la Corne de l'Afrique, 1977-1981

Rôle des acteurs politiques américains dans un contexte
de crise régionale et globale

Thèse soutenue en vue de l'obtention du doctorat
par

Grégoire METTRA

Sous la direction du Professeur Antoine Coppolani

Membres du Jury

Monsieur Walter BRUYÈRE-OSTELLS, Professeur des Universités à l'institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Président du jury et Rapporteur
Madame Annick CIZEL, Maîtresse de Conférences à l'université Sorbonne-Nouvelle, Examinatrice
Monsieur Antoine COPPOLANI, Professeur des Universités à l'université Paul-Valéry Montpellier III, Directeur de thèse
Monsieur François DAVID, Professeur des Universités à l'université du Littoral, Côte d'Opale, Rapporteur
Madame Sonia LE GOURIELLEC, Maîtresse de Conférences à l'université catholique de Lille, Examinatrice

2023

Les opinions exprimées dans ce travail de recherche sont celles de l'auteur et n'engagent en rien l'université Paul-Valéry Montpellier III.

Résumé en français

Il s'agit dans, cette recherche, d'analyser et décrire le jeu d'acteurs qui détermine la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Somalie, Djibouti) entre 1977 et 1981, soit la durée du mandat du président James E. Carter. Durant cette période, Djibouti acquiert son indépendance de la France, la Somalie mène une guerre territoriale contre l'Éthiopie et, dans le cadre de la guerre froide, les alliances régionales avec l'Est et l'Ouest exacerbent la concurrence entre les États-Unis et l'URSS. À la lumière des archives et d'autres sources primaires françaises et américaines, cette thèse vise à montrer ce qui influence le processus de décision et la diplomatie américaine dans le cadre d'une politique africaine dans la seconde partie des années 1970.

Résumé en anglais

Descriptions and analysis of a showdown of actors that determined US policy in the Horn of Africa (Ethiopia, Somalia, Djibouti) between 1977 and 1981, during James E. Carter administration. Over a period amid a context of cold war, Djibouti became independant from France, Somalia waged a territorial war against Ethiopia and regional alliances with East and West exacerbated competition between the United States and the USSR. In light of archives and other French and American primary sources, this phd thesis aims to demonstrate how the decision-making process and American diplomacy are influenced within the framework of an African policy in the second part of the 1970s.

Titre en français :
La stratégie des États-Unis dans la Corne de l'Afrique, 1977-1981 : Rôle des acteurs politiques américains dans un contexte de crise régionale et globale

Titre en anglais :
The United States' strategy in the Horn of Africa, 1977-1981 : Role of American political actors in a context of regional and global crisis

Remerciements

Ce travail de recherche n'aurait pas été possible si je n'avais pas pu compter sur de nombreuses personnes et institutions. Mes remerciements vont d'abord à ma famille, ma femme Nelly et mes enfants dont le soutien moral va évidemment bien au-delà du contexte universitaire. Je remercie également mes parents, mes sœurs et mon frère. Merci Pierre pour ton expertise et Mélanie pour tes nombreuses relectures.

Ce n'est pas par simple loyauté ou politesse mais guidé par un sentiment d'immense gratitude que je remercie également l'université Paul-Valéry Montpellier 3 qui m'a d'abord formé avant de m'accorder une grande confiance et m'a finalement soutenu financièrement pendant la totalité de ce travail en m'attribuant un contrat doctoral et un poste d'ATER. Je remercie également le laboratoire EA4424 CRISES qui, avec l'université, m'a aidé moralement par l'engagement de ses personnels et de ses doctorants. Un merci particulier à Qing Feng avec qui j'ai bu de nombreux litres de café à la cafeteria et qui a partagé avec moi de nombreuses discussions sur le fameux « cadre théorique ».

Je remercie également tous les centres d'archives cités dans cette thèse où j'ai toujours été bien reçu, en particulier la bibliothèque Carter d'Atlanta et ses archivistes qui se sont démenés pour me fournir certains documents dans des délais très restreints, ainsi que le Centre français des études éthiopiennes qui, en plus de m'aider dans mes recherches, m'a logé et permis d'être entouré quotidiennement pendant plusieurs semaines de chercheurs spécialistes de la Corne enthousiastes et stimulants.

Est-ce le fruit du hasard ou une intuition inspirée qui m'a poussé par une matinée d'hiver poussiéreuse à demander à Monsieur Antoine Coppolani de diriger ma thèse ? Je ne saurais le dire, mais je n'aurais pu espérer mieux pour m'accompagner dans cette entreprise de longue haleine. Prompt à m'accorder sa confiance, mettant en jeu sa propre responsabilité pour me faire profiter d'opportunités en de nombreuses circonstances, disponible, efficace et bienveillant, j'adresse mes remerciements les plus chaleureux à Monsieur Antoine Coppolani à qui je dois tant depuis ces dernières années.

Grégoire Mettra

Sommaire

Introduction

Partie 1 : Contexte international et fondements de la stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique de l'administration Carter

Chapitre I : Les États-Unis et la Corne de l'Afrique dans un nouveau monde de coopération et d'interdépendance

1.1.1 La lente construction d'une diplomatie entre les États-Unis et l'Afrique au XXe siècle

1.1.2 La détente et l'influence de l'administration Nixon sur l'émergence d'un « monde multipolaire »

1.1.3 Les États-Unis face aux nouvelles guerres chaudes de la guerre froide : le pivot africain des années 1970

Chapitre II : La Corne de l'Afrique et les États-Unis, histoire et évolution

1.2.1 Genèse des États contemporains de la Corne de l'Afrique et relations avec les États- Unis

1.2.2 La Corne de l'Afrique et sa politique internationale de 1945 aux indépendances des années 1960

1.2.3 Évolution et situation de la Corne de l'Afrique dans les années 1970 : acteur émergent de la confrontation Est-Ouest pris dans des conflits régionaux

Chapitre III : Acteurs et déterminants de la politique africaine de l'administration Carter

La Commission trilatérale

La conception régionaliste et la perception globaliste

1.3.1 Jimmy Carter et la présidence 70

1.3.2 Le Conseil de sécurité nationale (NSC), le conseiller à la sécurité national (NSA) Zbigniew Brzeziński et la CIA sous Carter

Le Conseil de sécurité nationale

Zbigniew Brzeziński

Le fonctionnement du NSC sous Carter

Renseignement et CIA sous Carter

1.3.3 Le département d'État et ses acteurs bureaucratiques : le secrétaire Cyrus Vance et le représentant des États-Unis à l'ONU Andrew Young

Le secrétaire d'État Cyrus Vance

La communauté afro-américaine, Andrew Young et l'Afrique à l'ONU dans les années 1970

1.3.4 Les acteurs secondaires dans l'élaboration d'une stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique

Le secrétaire à la Défense Harold Brown

La vice-présidence et le WHO

Le Congrès sous Carter

Partie 2 : Diplomatie de l'administration Carter et stratégie des acteurs américains et régionaux face aux instabilités dans la Corne de l'Afrique

Chapitre IV : L'administration face au changement : redéfinir les priorités régionales dans le contexte africain et international

2.4.1 Hésitations américaines, les États-Unis, l'URSS et l'Afrique au début du mandat

Premiers revers avec les Soviétiques

La politique africaine de l'administration Carter et la première guerre du Shaba

2.4.2 Radicalisation en Éthiopie, l'Érythrée et le PRM 21

La montée en puissance de Mengistu

L'Érythrée : catalyseur des tensions régionales

Racine de la guerre d'indépendance érythréenne et responsabilité américaine

2.4.3 Géopolitique de la Corne de l'Afrique et réaction américaine : le PRM 21

L'Éthiopie, la mer Rouge et ses riverains en 1977

Évolution de la situation en Éthiopie et PRM 21

2.4.4 Le retrait américain, l'engagement russe et cubain

Chapitre V : Les États-Unis et la Somalie en 1977 : le dilemme du soutien

2.5.1 Négociations autour de l'océan Indien et stratégie américaine de soutien à la Somalie

2.5.2 La guerre de l'Ogaden

2.5.3 Contre-offensive et confrontation des acteurs de l'administration Carter

Les tentatives multilatérales américaines de résolution du conflit éthio-somalien

Divergences conflictuelles au sein de l'administration

Chapitre VI : Djibouti : Une épine dans le flan de la Corne
2.6.1 Entre convoitises et inquiétudes : Djibouti à l'aube de son indépendance
2.6.2 Une décolonisation sans heurts, favorisée par une lourde présence française
2.6.3 Djibouti dans l'œil du cyclone

Partie 3 : Une stratégie marquée par des dissensions et des revirements, le jeu des acteurs de la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique

Chapitre VII : Les États-Unis et la Corne de l'Afrique en 1978 : tentative de rapprochement avec les pays de la Corne, linkage et SALT II
3.7.1 Tentative de rapprochement de l'administration avec l'Éthiopie et la Somalie
Rapprochement avec l'Éthiopie
L'administration Carter et l'Érythrée
Le rapprochement avec la Somalie
3.7.2 Au sein de l'administration les rivalités s'accroissent
3.7.3 Une stratégie internationale de guerre froide et de rapprochement avec la Chine
La carte chinoise : SALT enterré dans les limons du Yang-Tsé-Kiang ?

Chapitre VIII : La stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique à l'épreuve des rapports de force régionaux
3.8.1 Les difficultés de l'administration Carter et Éthiopie et en Somalie dans le contexte d'une stratégie régionale
La stratégie du soutien économique américain à l'Éthiopie 334
Les accords de Camp David et les besoins d'une nouvelle stratégie américaine régionale 339
3.8.2 Le difficile renforcement de la présence militaire américaine dans les bases aéroportuaires de Djibouti et de Somalie
Les contraintes d'utilisation de la base de Djibouti
Les débats au sujet de l'utilisation des bases somaliennes
3.8.3 Une fin d'année décisive
La signature de SALT II, les crises en Iran et en Afghanistan

Chapitre IX : Reconfiguration de la présence américaine dans la Corne de l'Afrique et l'océan Indien
3.9.1 Une période transitoire : de la signature des accords SALT II à la doctrine Carter
Le déclin des « colombes » libérales de l'administration
La mission de Mohammed Ali : une initiative malhabile pour combler le départ de Young
Le choix de la Somalie et l'utilisation des bases aéronavales dans la Corne
3.9.2 Les conséquences de la doctrine Carter sur la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique
Négociations entre Américains et Somaliens
La lassitude américaine au sujet de l'Éthiopie
Les contraintes autour de l'utilisation des bases djiboutiennes
3.9.3 Une fin de mandat particulièrement éprouvante qui entérine la stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique
Nouveau secrétaire d'État, nouvelles concurrences
Ambiguïté américaine au sujet de la Corne de l'Afrique
L'accord américano-somalien et ses conséquences
Djibouti
Changement d'administration et continuité dans la Corne

Conclusion
La communauté de nations de Carter enterrée dans les sables de l'Ogaden
Épilogue

Sources et bibliographie
Annexes
Cartes

Liste des sigles et acronymes :

ACPL :	Archives de la Jimmy Carter Presidential Library
ADF :	*African Development Fund* (Fonds africain de développement)
AEF :	Afrique-Équatoriale française
AFRICOM :	*United States Africa Command* (Commandement des États-Unis pour l'Afrique)
AID-HEW :	*Agency for International Development - Health Extension Workers* (Agence des États-Unis pour le développement international – Agents de santé)
AMEAE :	Archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
ANFP :	Archives nationales France – Pierrefitte-sur-Seine
AOF :	Afrique-Occidentale française
BADEA :	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BASIC :	*Black American Support Israel Committee* (Comité noir américain de soutien à Israël)
BIOT :	*British Indian Ocean Territory*
CAP :	*Congress of Afrikan people*
CENTCOM :	*United States Central Command*
CFA :	Franc de la Communauté française d'Afrique
CFS :	Côte française des Somalis
CIA :	*Central Intelligence Agency*
CRS :	Conseil révolutionnaire suprême somalien
CVYA :	*Cyrus Vance Yale Library Archives*
DAM :	Direction des Affaires Africaines et Malgaches
DoD :	*Department of Defense* (Département de la Défense)

DNSA : *Digital National Security Archive*
DOM : Departements d'outre-mer
EDU : *Ethiopian Democratic Union* (Union démocratique éthiopienne)
ELF : *Eritrean Liberation Front* (Front de libération érythréen)
ELF/PLF : *ELF-Popular Liberation Forces*
ELM : *Eritrean Liberation Movement* (Mouvement de libération érythréen)
ENA : *Ethiopian News Agency* (Agence éthiopienne d'information)
EPLF : *Eritrean People's Liberation Front* (Front populaire de libération de l'Érythrée)
EPRP : *Ethiopian People's Revolutionnary Party* (Parti révolutionnaire du peuple éthiopien)
FDPLP : Front démocratique pour la libération de la Palestine
FLCS : Front de libération de la Côte des Somalis
FMS *Foreign military sale* (Vente d'armement à l'étranger)
FNLA : *Frente Nacional de Libertação de Angola* (Front national de libération de l'Angola)
FOIA : *Freedom of Information Act*
FRUS : *Foreign Relations of the United States*
FUD : *Fear, Uncertainty and Doubt* (Crainte, incertitude et doute)
G7 : Groupe des sept
GIGN : Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
ICBM : *Intercontinental ballistic missile* (missile balistique intercontinental)
JCS : *Joint Chiefs of Staff* (Comité des chefs d'État-major interarmées)
OIT : Organisation internationale du travail
KGB : *Komitet gossoudarstvennoï bezopasnosti* (Comité pour la sécurité de l'État)
LPAI : Ligue pour l'Accession à l'indépendance (de Djibouti)
MAAG : *Military Assistance Advisory Group* (Groupe consultatif d'assistance militaire américain)
MID : Ministère des Affaires étrangères russe
MPLA : *Movimento Popular de Libertação de Angola* (Mouvement populaire pour la libération de l'Angola)
NAACP : *National Association for the Advancement of Colored People* (Association nationale pour la promotion des gens de couleur)
NARA : *National Archives and Records Administration*
NCNA : *New China News Agency* (Agence chinoise d'information)
NSA : *National Security Advisor* (Conseiller à la Sécurité nationale) ou : *National Security Agency* (Agence nationale de la sécurité)
NSC : *National Security Council* (Conseil de sécurité nationale)
NSDM : *National Security Decision Memorandum*
OLF : *Oromo Liberation Front* (Front de libération Oromo)
OLP : Organisation de libération de la Palestine
ONU : Organisation des Nations unies
OPEP : Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord

OUA :	Organisation de l'Unité africaine, devient Union africaine (UA) en 2002
PD :	*Presidential directive*
PMAC :	*Provisional Military Administrative Council* (Conseil Administratif Militaire Provisoire)
PMGSE :	*Provisional Military Government of Socialist Ethiopia* (Gouvernement militaire provisoire de l'Ethiopie socialiste)
PRC :	*Policy Review Commitee* (Comité d'examen des politiques)
PRM :	*Presidential Review Memorandum*
RAF :	*Rote Armee Fraktion* (Fraction Armée Rouge)
RDF :	*Rapid Deployment Force* (Force de déploiement rapide)
RDJTF :	*Rapid Deployment Joint Task Force* (Force opérationnelle interarmées à déploiement rapide)
RFA :	République fédérale d'Allemagne
RPC :	République populaire de Chine
RPG :	Rocket-propelled-grenade (Lance-roquettes)
SHAT :	Archives du services Historique de l'armée de terre
SALF :	*Somali-Abo Liberation Front* (Front de libération somalien-abo)
SALT :	*Strategic Arms Limitation Talks/Treaty* (Négociations/traité sur la limitation de l'armement stratégique)
SCC :	*Special Coordinating Commitee* (Comité spécial de coordination)
SDECE :	Service de documentation extérieure et de contre-espionnage français
SDR :	*Somalian Democratic Republic* (République démocratique somalienne)
TCA :	*Technical Cooperation Administration* (Administration de coopération technique)
TFAI :	Territoire français des Afars et des Issas
TOM :	Territoires d'outre-mer
TPLF :	*Tigray People's Liberation Front* (Front de libération du peuple du Tigré)
UNITA :	*União Nacional para a Independência Total de Angola* (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola)
UN/ECA :	United Nations Economic Commission for Africa (Commission économique pour l'Afrique des Nations unies)
(UN)HCR :	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
URSS :	Union des républiques socialistes soviétiques
USAID :	*United States Agency for International Development (*Agence des États-Unis pour le développement international)
USIS :	*United States Information Service*
USS :	*United States Ship*
VBB :	Repas réunissant Cyrus Vance, Zbigniew Brzeziński et Harold Brown
WASP :	*White Anglo-Saxon Protestant* (Protestant blanc anglo-saxon)
WHCA :	*White House Communications Agency* (Agence des communications de la Maison-Blanche)
WHO :	*White House Office* (Cabinet de la Maison-Blanche)
WSLF :	*Western Somali Liberation Front* (Front de libération de la Somalie occidentale)

Introduction

La politique africaine des États-Unis, entre la déclaration d'indépendance du pays et la Seconde Guerre mondiale, n'apparaît pas comme un élément incontournable de l'histoire des relations internationales contemporaines. L'Afrique est géographiquement très éloignée du centre de décision américain et, si cela n'a pas empêché des activités commerciales très intenses durant la période de l'esclavage, ce déterminisme géographique a néanmoins très tôt orienté les États-Unis vers une sphère d'influence tournée vers leur propre hémisphère longitudinal – le continent américain – plutôt que vers le reste du monde dans lequel l'Afrique occupait, en matière d'échanges avec le pays, une place mineure. Lorsqu'au XIXe siècle les États-Unis se lancent dans la conquête de ce qui constituera leur propre territoire, ce sont les grandes puissances européennes qui, par la colonisation, imposent leur hégémonie en Afrique, créant des liens durables et, dans une large mesure, exclusifs. Peu enclins à s'investir dans une conquête coloniale en Afrique et, quoi qu'il en soit, ne disposant pas des moyens nécessaires pour la réalisation d'un tel projet, c'est en tant qu'observateurs que les États-Unis participent à la mise en place des règles sur le découpage du continent en sphères d'influence lors de la conférence de Berlin en 1884-85 et dans la décennie suivante. Le roi des Belges Léopold II, qui voyait l'Afrique comme un gâteau à partager[1], remarquait alors avec étonnement et délicatesse que « les Américains ne s'intéressent pas beaucoup aux nègres[2] ».

1 Henri WESSELING, *Le partage de l'Afrique*, Paris, Gallimard, 2002, p.171.
2 *Ibid.*, p.233.

Mais durant le XXe siècle, poussés par les conflits mondiaux et en particulier le second, les États-Unis s'écartent de leur traditionnel isolationnisme et développent une politique étrangère mondiale. Reléguée pendant longtemps à la marge des considérations diplomatiques, dans ce qu'Henry Kissinger appelle « les eaux stagnantes de la politique[3] », l'Afrique subsaharienne va progressivement faire l'objet d'une attention croissante. La Charte de l'Atlantique, signée par Roosevelt et Churchill en 1941, donne, dans un premier temps, un ton anticolonial à la politique africaine des États-Unis à venir. Censée accompagner l'autonomie des territoires et la mise en place de régimes démocratiques dans cette phase cruciale de retrait européen, ces intentions initiales vont néanmoins très rapidement être dépassées par les enjeux de la guerre froide et la crainte d'une diffusion des idées communistes dans les nouveaux États indépendants.

Si l'Europe et l'Asie concentrent, dans un premier temps, les principales initiatives américaines pour contrer l'expansion de l'idéologie portée notamment par l'URSS et la Chine, lorsque le 39ème président des États-Unis, James Earl Carter, prend ses fonctions en 1977, la guerre du Vietnam est achevée et les préoccupations américaines concernant la jonction entre les relations Nord-Sud et Est-Ouest opèrent un pivot vers l'Afrique.

Dans la partie australe du continent, la stabilité régionale est menacée par l'émergence de conflits liés à la décolonisation portugaise et aux régimes dominés par les Blancs d'Afrique du Sud et de Rhodésie. En étant assimilée à ces derniers, l'administration Ford qui précède celle de Carter, perd du crédit aux yeux de nombreux leaders africains et subit en outre un sévère camouflet alors que l'Angola est le théâtre d'une intervention massive de l'armée cubaine, considérée alors comme *proxy* des Soviétiques.

En Afrique centrale, les États-Unis tentent de soutenir Mobutu Sese Seko, le président du Zaïre fragilisé par des tentatives de sécession dans la province riche en minerais du Katanga/Saba où plane également le soupçon d'un soutien de Fidel Castro.

Enfin, dans la Corne de l'Afrique, Washington assiste impuissante à la chute de son très ancien allié l'empereur éthiopien Haïlé Sélassié, balayé par une insurrection populaire qui mute sans tarder en révolution socialiste. Le pays subit alors les assauts répétés de la rébellion indépendantiste érythréenne soutenue par les États arabes riverains de la mer Rouge – ou proche de l'orientation radicale des sécessionnistes – tandis que la Somalie, qui projette d'annexer l'Ogaden éthiopien et une partie du territoire de l'ensemble de ses voisins, est en train de devenir, grâce à un important soutien soviétique, l'un des pays les plus armés du continent. Dans cet ensemble de tensions internes et interétatiques, le Territoire français des Afars et Issas, objet de convoitises régionales soumis à différentes stratégies d'influence internationales, est sur le point de devenir un état indépendant dont

3 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, Paris, Fayard, 2000, p.704.

le principal souci est de maintenir, grâce au soutien de Paris, son intégrité territoriale ; une préoccupation que partage largement l'administration américaine.

Les efforts que vont fournir les États-Unis pour interpréter les enjeux régionaux et orienter la conduite de leur politique face aux turbulences que subit la Corne de l'Afrique constituent le fondement de cette recherche. Au terme du mandat de Carter, le Territoire des Afars et des Issas, devenu République de Djibouti, a acquis le statut d'État indépendant et devient le 148ème membre et cinquantième pays africain siégeant à l'ONU. Dans le contexte de la guerre froide, la Somalie est passée d'une zone d'influence soviétique au statut d'alliée des États-Unis alors que, largement ancrée au bloc de l'Ouest depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la période Nixon-Ford, l'Éthiopie est associée à l'URSS en 1980. Moscou perd alors d'importantes positions dans l'océan Indien à l'entrée de la mer Rouge, mais ses interventions en Éthiopie et une large implication cubaine donnent l'impression qu'elle surclasse la puissance américaine.

L'articulation entre le regain de tensions qui oppose les grandes puissances à la fin de la décennie 1970 et ces événements dans la péninsule orientale africaine sera soulignée à différentes reprises par la presse et certains spécialistes, dont le conseiller à la sécurité nationale du président Carter, Zbigniew Brzeziński qui prétendra que la concrétisation de la détente entre l'Est et l'Ouest « gît dans les sables de l'Ogaden[4] ». Il s'agit donc d'une période décisive des relations internationales, marquée par cette attitude des États-Unis à l'égard de l'Afrique subsaharienne.

Cette thèse va ainsi porter sur les manœuvres politiques menées par Washington pendant les quatre années du mandat de Carter dans ces trois pays de la Corne de l'Afrique.

Axes de problématique : diplomatie et jeu d'acteurs

La stratégie américaine va ainsi viser trois objectifs : le premier, à l'aune de la « profondeur stratégique », consiste à éloigner une menace[5] . Celle-ci se traduit dans ce contexte par les ambitions « impérialistes » du Kremlin dans les pays en développement et surtout l'influence soviétique grandissante dans une région de transit importante pour Washington et ses alliés. Le deuxième de ces objectifs concerne la préservation des intérêts économiques et militaires des États-Unis ainsi que la collecte de renseignements et la protection des ressortissants américains dans la région. Enfin, la stratégie consiste également à défendre et à s'investir dans un projet mobilisateur

4 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle : Memoirs of the National Security Adviser : 1977-1981*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1983, p.189.

5 Thierry WIDEMANN, « Le concept de profondeur dans la pensée stratégique » in Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL (dir.), « Francophonie et profondeur stratégique », *étude de l'IRSEM*, n°26, 2013, p.18.

lié ici à la question morale. Le président Carter a, en effet, construit sa campagne sur la restauration des valeurs fondamentales (*core values*) en insistant sur le retour de la morale dans la diplomatie, ce qui implique une plus grande prise en compte des droits de l'homme dans la politique étrangère américaine.

La méthode et les moyens déployés pour atteindre ces objectifs, la stratégie à proprement parler, est tributaire du degré d'intérêt particulier que chacun des protagonistes de la politique africaine à Washington accordent à la sous-région. La question d'une intervention militaire, les opportunités tactiques et économiques pour les États-Unis dans cette péninsule africaine vont ainsi être au centre de débats significatifs qui vont révéler de profondes divergences entre les acteurs de l'administration.

Les avantages pour les États-Unis d'une présence américaine dans la Corne de l'Afrique, dont l'importance ne fait pas consensus chez les conseillers du président, sont liés à sa position face au Moyen-Orient, le long de voies de circulation majeures sur la mer Rouge et le golfe d'Aden. De nombreux bateaux de marchandises traversent à nouveau le canal de Suez dont l'accès est rendu possible en 1975 après huit années de fermeture et des tankers/supertankers, dont les dimensions ne sont parfois plus adaptées au passage étroit entre la mer Rouge et la Méditerranée, sillonnent le large de la Corne vers le Cap de Bonne-Espérance par le canal du Mozambique. Pendant les premières décennies de la guerre froide, les États-Unis disposent d'une base de communication près d'Asmara dans la province érythréenne d'Éthiopie mais, devenue caduque pour Washington et indésirable pour Addis-Abeba, elle est, en janvier 1977, sur le point d'être évacuée. Certes, du temps de l'empereur Sélassié, les États-Unis disposent d'un certain poids à l'OUA (Organisation de l'unité africaine) dont le siège se trouve dans la capitale éthiopienne, mais le souverain disparaît avant l'arrivée de Carter à la Maison-Blanche et, avec lui, l'étroite collaboration qui liait les deux pays. Diplomatiquement enfin, et de manière générale, entretenir des bonnes relations avec les leaders africains – dans la Corne ou ailleurs – permet de disposer d'un certain nombre de voix lors des votes à l'Assemblée générale des Nations unies, en plus de favoriser des soutiens incontournables pour le règlement d'autres problèmes sur le continent comme ceux, nombreux, qui concernent l'Afrique australe à cette époque.

Ainsi, malgré des intérêts déclinants dans la Corne de l'Afrique, les membres de l'administration Carter n'ont pas tous la même opinion sur la mesure et l'intensité de la réponse qui doit être apportée lorsque les Soviétiques et les Cubains s'investissent auprès des belligérants régionaux. Initialement, l'ensemble des principaux collaborateurs du président américain ont souligné leur souhait de s'engager dans une politique mondiale basée sur une coopération subordonnée à l'interdépendance entre les États. Certains à Washington défendent également une diplomatie régionaliste, visant à

sortir la politique étrangère américaine de la considération Est-Ouest. Quoi qu'il en soit, l'expérience désastreuse de la guerre du Vietnam impose des restrictions dans la conduite de la diplomatie et les États-Unis ne sont pas prêts à s'investir à nouveau dans un conflit loin de leurs frontières. Ainsi, lorsque la lourde implication soviético-cubaine en Éthiopie s'intensifie à partir de l'automne 1977, après six mois de mandat de l'administration Carter, elle n'entraînera finalement aucune intervention militaire américaine.

Mais, sous l'influence des éléments les plus fermes du gouvernement, des mesures diplomatiques et des signaux extrêmement négatifs à l'encontre de l'URSS vont émerger dans les discours du président américain dont l'attitude va progressivement se radicaliser. La fin de l'année 1979 marque un tournant dans l'ensemble de la politique étrangère de l'administration alors que l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS et la prise en otage du personnel de l'ambassade des États-Unis en Iran vont pousser Jimmy Carter à adopter l'attitude ferme que lui préconisent les partisans d'une ligne dure. Ces derniers estiment notamment que cette évolution peut servir les ambitions électorales du dirigeant démocrate, candidat aux élections présidentielles de 1980 pour un second mandat. À partir de ce changement de cap, le littoral de la Corne de l'Afrique fait littéralement l'objet d'un redéploiement tactique américain en opposition à la menace du bloc de l'Est. Mais le succès et, dans une certaine mesure, l'exploit qui a permis à Carter l'*outsider* de remporter les élections de 1976 ne seront pas renouvelés. Jugé à l'aune de ses hésitations et de sa difficulté à présenter ses démarches de façon évidente, la crise iranienne qu'il peine à appréhender contribue tout au long de l'année 1980 à faire baisser sa popularité que la signature des accords de Camp David avaient pourtant redorée.

Il s'agit donc dans le premier axe de problématique, de questionner l'influence des convictions et des engagements de l'administration en faveur d'une politique transparente, multilatérale et régionaliste dans l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie dans la Corne de l'Afrique.

En développant une concertation à outrance mettant en relation de nombreuses personnalités et institutions internationales, l'administration, et en particulier le président et le département d'État, souhaite rester fidèle à une forme d'« idéalisme libéral[6] » qui vise à harmoniser les rapports entre ces différents acteurs internationaux, à préconiser des solutions concertées et coordonnées et soutenir des réponses africaines aux problèmes africains. Mais cette politique ne sera pas exempte d'entretiens, parfois informels ou secrets, de jeux d'ambassadeurs, de manœuvres de persuasion et de négociations moins guidées par l'éthique que par la stratégie. Avec l'évolution des événements et

6 Louis BALTHAZAR, « Le contexte de la formulation de la politique étrangère », in Charles-Philippe DAVID et al., *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation,* Paris, Les Presses de Sciences Po., 2003, p.67.

notamment l'importante intervention soviético-cubaine, il va, en outre, être de plus en plus difficile de maintenir la Corne de l'Afrique en dehors de l'influence directe des grandes puissances.

Ce travail de recherche propose donc d'analyser l'effort diplomatique fourni par Washington pour rester fidèle aux conceptions initiales des membres de l'administration Carter qui prônent la coopération internationale.

Le second axe de problématique consiste à interroger les méthodes institutionnelles employées par l'administration américaine pour l'élaboration de sa stratégie dans la Corne de l'Afrique. La mise en concurrence de ses collaborateurs par le président démocrate et les rivalités entre acteurs influents qui vont en découler présentent une des principales caractéristiques de la gouvernance de Carter. Par conséquent, le traitement par les États-Unis de ces crises africaines ne révèle-t-il pas moins une politique étrangère cohérente qu'un jeu d'intervenants majeurs ne partageant pas toujours les mêmes ambitions ni les mêmes orientations ?

La lecture des archives met en lumière la difficulté et les hésitations de l'administration sur la stratégie à appliquer en Afrique. La combinaison entre la personnalité des protagonistes et l'institution qu'ils représentent va confronter différentes directions, parfois contradictoires, et le bilan du mandat sera terni par l'impression de désordre que cela va générer. Comme l'écrit Charles-Philippe David, « le système de formulation de la politique étrangère américaine » est comparable « à une pieuvre dont les tentacules bureaucratiques emprisonnent l'exécutif[7] ».

Ainsi, au caractère institutionnel du Conseil de sécurité nationale, ou *National Security Council* (NSC), se mêle la personnalité parfois radicale de celui qui le dirige, le conseiller à la sécurité nationale, ou *National Security Adviser* (NSA) Zbigniew Brzeziński, véritable *cold warrior,* qui considèrent qu'une réponse vigoureuse aux crises internationales peut permettre aux États-Unis d'avoir l'avantage dans le cadre de négociations avec l'URSS et particulièrement face à leurs interventions dans la Corne de l'Afrique. Il fait figure de chef de file des « faucons » de l'administration qui s'opposent dans de nombreuses circonstances au traitement politique des affaires étrangères menées par le département d'État, indépendamment ou sous l'influence du secrétaire d'État Cyrus Vance. Ce dernier, plus enclin aux compromis, incarne le principal représentant des « colombes » de l'administration qui souhaitent favoriser la détente et la coopération nécessaire à la diffusion d'une meilleure image des États-Unis dans le monde. À ces orientations s'ajoutent celles du représentant des États-Unis à l'ONU, dont le rôle est assuré avec la spontanéité parfois déconcertante d'Andrew Young, du secrétaire à la Défense Harold Brown,

7 Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », in Charles-Philippe DAVID et al., *op. cit.,* p.177.

soutien décisif qui permet de faire osciller le balancier argumentaire, et des différents fonctionnaires bureaucratiques qui étudient et définissent la politique africaine de l'administration en se livrant parfois à des batailles entre institutions.

Ces différences de perception stratégique sont à l'origine d'oppositions internes, multiformes, et la confrontation de ces convictions variées présentent au public américain une politique étrangère élaborée de façon conflictuelle. Ce sentiment général de confusion, lourdement préjudiciable au bilan du président, est lié à l'attitude ambivalente de ce dernier, au-dessus de ces influences diverses et parfois contradictoires, qui semble avoir du mal à trancher et fait figure de girouette. Comme dans le traitement de la crise iranienne, l'administration semble paralysée et cette apparence s'est traduite en fin de mandat par le ressenti aux États-Unis d'un déclin de l'influence américaine dans la région où Washington se serait contentée d'agir comme un simple observateur, incapable de s'engager véritablement. La position stratégique du pays dans le monde apparaît alors affaiblie au profit d'un renforcement des positions de l'URSS.

Cette thèse entend ainsi démontrer de quelles manières les bouleversements régionaux n'ont pas purement et simplement été subis depuis Washington durant ces quatre années, contrairement à l'impression d'impuissance qui s'en est dégagée, mais traités selon différentes temporalités en fonction de l'évolution du degré d'influence des acteurs de l'administration.

État de la question

Si l'objet de cette recherche est d'abord, par une étude de cas, l'analyse de la politique américaine en Afrique, elle est également un bon prétexte pour se pencher sur l'administration Carter alors que les travaux approfondis sur son mandat présidentiel sont rares dans la littérature francophone. Les chapitres consacrés à la politique étrangère du président démocrate dans les écrits de Charles-Philippe David et de Pierre Mélandri[8] figurent en tête de liste des sources francophones qui m'ont été le plus utiles pour mon travail, ainsi que le précieux ouvrage sur Brzeziński de Justin Vaïsse[9].

D'un point de vue purement quantitatif, rien de comparable, bien entendu, avec les nombreuses parutions anglo-saxonnes sur le sujet. Elles sont, en général, axées sur la présidence en premier lieu mais décrivent également la politique étrangère de son administration avec des points de vue très différents.

8 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 1182 p. et Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis : Tome 2, Le déclin ? Depuis 1974*, Paris, Éditions Perrin, 2013, 837 p.

9 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski stratège de l'Empire*, Paris, Odile Jacob, 2016, 422 p.

Jimmy Carter a, en effet, d'abord essuyé beaucoup de critiques durant son mandat et pendant les années 1980. En 1978, le politologue Stanley Hoffmann décrit déjà sa politique comme « incohérente[10] » et l'année suivante pour la démocrate néo-conservatrice Jeane Kirkpatrick – dans un article qui connaîtra beaucoup de succès, en particulier chez les Républicains –, « l'échec de la politique étrangère de l'administration Carter est maintenant évident pour tout le monde [...][11] ». En 1980, Clark Mollenhoff le décrit à nouveau sévèrement comme « le président qui a échoué[12] » puis dans son analyse quelques années plus tard, Donald Spencer regrette le manque d'une « compréhension sophistiquée » de la politique étrangère au sein de l'administration Carter et reproche au président américain d'avoir agi de façon idéaliste en adoptant sciemment le style d'un amateur[13].

Cependant, en se rapprochant des années 1990, le 39ème président de États-Unis et son administration font l'objet d'analyses plus positives. D'abord dans la presse et chez certains politiciens, parfois de manière inattendue puisque Margaret Thatcher, par exemple, lui attribue alors des qualités de visionnaire en précisant que « ses talents auraient été plus pertinents » dans le « monde de l'après-guerre froide[14] ». Dans la littérature scientifique, la « réévaluation » dont l'administration fait l'objet, selon le terme de John Dumbrell[15], est d'abord le résultat d'une perception négative de plus en plus partagée envers son successeur Ronald Reagan. Mais elle est également à mettre en lien avec cette anticipation dès les années 1970 par Carter et ses principaux conseillers d'une « communauté mondiale » et d'un « ordre mondial » qui prend tout son sens pour qualifier les relations internationales au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique[16]. C'est en particulier l'influence de cette vision précoce sur la diplomatie de l'administration Carter qui sera soulignée dans cette recherche.

Il semblerait néanmoins que l'incapacité de l'administration à faire valoir la légitimité de sa vision initiale du monde – pourtant adaptée aux changements en cours dans la structure internationale du pouvoir[17] – ait parasité la politique étrangère des États-Unis pendant le mandat de Carter. C'est ce que démontre David Skidmore qui explique dans un article datant de 1993 que la

10 Stanley HOFFMANN, « A View from at Home : The Perils of Incoherence », *Foreign Affairs*, vol. 57, n°3, 1978, pp.463-491 (En ligne : www.jstor.org/stable/20040182 ; consulté le 18 mars 2019).
11 Jeane KIRKPATRICK, « Dictatorships & Double Standards », *Commentary*, vol. 68, n°5, 1979, p.34.
12 Clark R. MOLLENHOFF, *The President Who Failed: Carter Out of Control*, New York, Free Press publisher, 1980, 264 p.
13 Donald S. SPENCER, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York, Praeger publishers, 1988, p.ix.
14 Citée par John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, Manchester, Manchester University Press, Second Edition, 1995, pp. 219-220.
15 John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, 235 p.
16 *Ibid.*, p.vii.
17 David SKIDMORE, « Carter and the Failure of Foreign Policy Reform », *Political Science Quarterly*, vol.108, n°4, 1994, p.700 (En ligne : www.jstor.org/stable/2152405 ; consulté le 18 mars 2019).

stratégie globale de l'administration démocrate s'étant révélée trop complexe et la conduite de sa politique difficile à vendre au peuple américain, son dirigeant a subi une critique trop coûteuse politiquement pour continuer dans cette direction, le contraignant à revenir à des démarches plus traditionnelles et à des « techniques de légitimation » plus appropriées pour lui permettre d'envisager son avenir politique[18].

Ces nouvelles approches positives du bilan de Carter s'accompagnent néanmoins de nouvelles critiques. Burton Kaufman décrit encore en 1993 le président démocrate comme « extrêmement naïf » dans une mise en œuvre de la politique des droits de l'homme qu'il tente d'imposer à l'Union soviétique[19] et, toujours d'après Kaufman, sa politique étrangère est apparue aux yeux de nombreux américains, dont certains au sein de son entourage professionnel, « incohérente, sans direction et même contradictoire[20] ». Quant à l'historien Richard Thornton, il suggère en 1991 que l'administration a été prise de panique en découvrant dès les premiers jours qui suivent l'investiture du président démocrate que les Soviétiques avaient fait une avancée majeure en matière d'armement, compromettant les plans de Carter et provoquant un déchirement au sein de l'administration sur la posture à adopter face à cette découverte, entraînant panique et incohérence[21].

Pour finir cet inventaire diachronique, plus de trente ans après avoir écrit en 1980 un premier opus sur la présidence de Carter[22], Betty Glad signe en 2009 un nouvel ouvrage sur la politique étrangère de son administration, en revenant d'ailleurs sur certains éléments péjoratifs de description du président américain[23]. Son ouvrage renseigne avec précision sur le fonctionnement institutionnel de l'administration Carter. Ce dernier, d'après son observation, manquait d'une vision stratégique développée[24], et son orientation de plus en plus ferme dans l'opposition avec l'URSS serait liée à l'influence et au pouvoir structurel octroyé à l'époque au Conseil de sécurité nationale sous la direction de Brzeziński.

Ces ouvrages, et en particulier ceux qui ont émergé à partir des années 1990, m'ont permis de positionner les manœuvres de l'administration américaine dans la Corne de l'Afrique à l'aune de l'ensemble de la présidence de Carter. Cependant, si sa politique étrangère est ainsi largement débattue, celle concernant plus spécifiquement l'Afrique a fait l'objet de peu de recherches et les

18 *Ibid*, p.728.
19 Burton I. KAUFMAN, *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, Lawrence Kansas, University Press of Kansas, 1993, p.40.
20 *Ibid*, p.97.
21 Richard C. THORNTON, *The Carter Years : Toward a New Global Order*, New York, Paragon House Publishers, 1991, 569 p.
22 Betty GLAD, *Jimmy Carter : In Search of the Great White House*, New York, W. W. Norton & Company, 1980, 546 p.
23 Betty GLAD, *An Outsider in the White House : Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*, Ithaca New York, Cornell University Press, 2009, p.3.
24 *Ibid.*, p.1.

précisions sur ces sujets dans la littérature francophone sont rares, si ce n'est quasi inexistantes. Après la parution de quelques références au début des années 1980 concernant la politique africaine des États-Unis en général, le sujet n'a quasiment plus fait l'objet, en France, d'ouvrages complets sur la question. Certaines publications d'Annick Cizel apportent des précisions sur la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique durant différentes périodes – dont celle de l'administration Carter – mais, hormis ces références, on trouve très peu d'écrits sur la relation entre la Corne de l'Afrique et les administrations américaines antérieures à celle de George H.W. Bush (1989-1993).

Il faut à nouveau, en tout état de cause, se tourner vers la littérature anglophone pour trouver des écrits plus spécifiques portant sur la diplomatie africaine de Carter. Un ouvrage paru en 2007 réalisé par Donna Jackson se concentre sur la faculté du président américain à se conformer à ses promesses concernant la politique humanitaire des États-Unis et son engagement envers les droits de l'homme en Somalie et en Éthiopie[25]. Djibouti est malheureusement exclue de la zone géographique de sa recherche qui est, en outre, quasi exclusivement basée sur la documentation américaine disponible dans la première moitié des années 2000. La récente parution d'un livre sur Carter et l'Afrique de Nancy Mitchell[26], spécialiste américaine de la guerre froide et de Jimmy Carter, présente l'avantage d'introduire des sources plus actuelles mais n'évoque pas Djibouti non plus. De plus, l'auteure consacre son ouvrage à la politique de Carter envers l'ensemble du continent et si l'on retrouve certains éléments de diplomatie concernant l'Éthiopie et la Somalie, toute une partie de la relation entre les États-Unis et la Corne de l'Afrique, notamment durant la période qui suit la guerre de l'Ogaden entre 1978 et 1980 – presque les trois quarts du mandat de Carter – n'est pas traitée. Mitchell consacre en effet une part beaucoup plus conséquente de son œuvre à la politique des États-Unis envers l'Afrique australe et plus singulièrement la Rhodésie.

En ce qui concerne spécifiquement l'histoire de Djibouti – et non pas de la Corne de l'Afrique dans son ensemble – les références anglophones sont ainsi quasi inexistantes et les parutions françaises plutôt restreintes. Néanmoins certains chercheurs ont apporté une précieuse contribution comme en témoigne le recueil bibliographique de Walter Sheldon Clarke – qui sera le premier Chargé d'affaires américain à Djibouti lors de l'indépendance[27]. Citons, pour la période qui nous intéresse, les auteurs incontournables Pierre Hugot, Philippe Oberlé et Colette Dubois dont les ouvrages sont de véritables références en la matière ainsi que les articles de Laurent Suteau et André Nolde pour ce qui concerne l'aspect militaire de la décolonisation du territoire. Ces contributions

25 Donna JACKSON, *Jimmy Carter and the Horn of Africa : Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, Jefferson Missouri, McFarland & Company Inc. Publishers, 2007, 230 p.

26 Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa : Race and the Cold War*, Standford California, Stanford University Press, 2016, 883 p.

27 Walter Sheldon CLARKE, *A developmental bibliography for the Republic of Djibouti*, Arlington (Virginia), éditeur inconnu, 1978, 180 p.

ont constitué la base essentielle à la compréhension des enjeux entourant la naissance du nouvel État et le terreau nécessaire à l'analyse contextualisée des archives propres à cette épisode historique.

Parmi les spécialistes français de la Corne de l'Afrique et en particulier de l'Éthiopie et de la Somalie, Gérard Prunier, Marc Fontrier, Roland Marchal ou encore Robert Wirren ont écrit et/ou dirigé une littérature abondante sur la péninsule africaine couvrant différents aspects des sciences humaines et sociales. Plus récemment, Sonia Le Gouriellec, décrit également les nouvelles dynamiques et stratégies qui se mettent en place dans la Corne africaine et en particulier à Djibouti, en soulignant d'ailleurs également le relatif manque de recherches académiques au sujet du plus petit État de la Corne[28]. Ces contributions, qui se concentrent en grande partie sur la période post-guerre froide, permettent de lier ce travail de recherche à une période plus contemporaine voire actuelle du sujet qu'il traite.

Les lacunes dans la littérature francophone concernant la politique africaine de l'administration Carter sont sans doute liées d'une part aux nombreux événements du début des années 1990 tels que l'indépendance de l'Érythrée, la guerre civile djiboutienne et l'interventionnisme au caractère spectaculaire qui a suivi la chute du dictateur somalien Siad Barre – et qui contraste d'ailleurs fortement avec la diplomatie discrète de la seconde moitié des années 1970. En alimentant la volonté, légitime, d'interpréter le présent, ces événements ont canalisé, dans une certaine mesure, l'attention des chercheurs.

D'autre part, une grande partie des archives concernant la politique de l'administration Carter dans la Corne de l'Afrique n'a été déclassifiée que très récemment. Or la perspective nouvelle qu'offre cette documentation permet de comprendre l'évolution de la politique africaine des États-Unis et d'ouvrir le champ de lecture de la recherche actuelle à des événements antérieurs aux crises post-guerre froide et d'interroger les héritages, « les forces profondes[29] » qui sont à l'origine d'environnements géopolitiques actuels.

Du fait d'un important investissement soviétique dans la Corne de l'Afrique dans les années 1970, des ouvrages tels que ceux de Robert Patman et Radoslav Yordanov, liés à la relation entre l'URSS, l'Éthiopie et la Somalie, permettent d'avoir des compléments instructifs sur la complexité des relations Est-Ouest dans cette région[30].

28 Sonia LE GOURIELLEC, *Djibouti, la diplomatie de géant d'un petit État*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, pp.17-18.

29 Selon la célèbre formule de Pierre Renouvin dans : Pierre RENOUVIN, Jean-Baptiste DUROSELLE, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, réed. 1991 (1964), 532 p.

30 Robert G. PATMAN, *The Soviet Union in the Horn of Africa. The diplomacy of intervention and disengagement*, New York, Cambridge University Press,1990, 411 p.

En ce qui concerne la politique étrangère des États-Unis de manière plus générale, d'anciens politiciens, acteurs gouvernementaux ou universitaires et académiciens (souvent très intégrés au processus d'élaboration des politiques américaines), ont décrit les rouages et les mécanismes de la diplomatie dans une littérature rarement traduite. L'intérêt du sujet résidant également dans sa transversalité, l'apport de géographes spécialistes de la Corne de l'Afrique comme Alain Gascon, ou d'anthropologues tels que Ioan Lewis, auteur de l'ouvrage de référence sur l'ethnie somalie[31] ne sera pas négligé. Enfin, *last but not least*, les différents principaux acteurs de l'administration Carter – Brzeziński, Vance et Carter lui-même – se sont tous livrés à un travail autobiographique décrivant leurs expériences au sommet de l'État.

L'ensemble de ces ouvrages et documents constituent un socle précieux pour comparer différentes approches de la politique étrangère des États-Unis et pour placer Carter et l'originalité de sa méthode dans l'histoire des relations internationales du pays. Ces travaux laissant ainsi à découvert des pans entier de l'analyse concernant les relations entre l'administration Carter et la Corne de l'Afrique, ce projet a été rendu réalisable par la consultation d'archives en France, aux États-Unis et en Afrique, alors que l'on dispose aujourd'hui d'un certain recul permettant de mieux saisir les événements et leurs implications.

Note sur les sources, méthodologie et plan

La parution récente de nouvelles documentations historiques sur le site dédié aux archives de la politique étrangère américaine *Foreign Relations of the United States*[32] offre une source abondante de matériaux diplomatiques inédits et sont à l'origine du projet de réalisation de cette thèse. Les sites des centres de recherche américains tels que le Wilson Center présentent par ailleurs une documentation variée incluant, dans le cadre de certains travaux thématiques, la traduction d'archives de l'URSS et de ses « satellites » de l'époque. Les différentes agences américaines de renseignement (CIA, NSA...) publient régulièrement des dossiers riches et utiles, en partie disponible sur internet.

Une grande quantité d'articles scientifiques ont, en outre, pu largement être consultés grâce aux bases de données et autres ressources mises à ma disposition par l'université Paul-Valéry

31 Ioan M. Lewis, *A Pastoral democracy : A study of pastoralism and politics among the northern Somali of the Horn of Africa*, London, Oxford University Press, 1961, 320 p.

32 En particulier :
- Archives du *FRUS (Foreign relations of the United States)*, 1977–1980 , Volume XVII , Part 1 , Horn of Africa, Washington, Government Printing Office, 2016 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1).
- *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Part 2, Sub-Saharan Africa, Washington, Government Printing Office, 2018 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p2).

Montpellier 3 ainsi que des archives de presse de différentes nationalités (en particulier françaises et américaines).

Support utile mais largement tributaire de l'orientation plus ou moins objective du média, la presse a néanmoins été utilisée comme source primaire dans certaines circonstances, en particulier lorsqu'elle rapporte les propos de protagonistes majeurs. Si la forte influence de l'idéologie dominante peut biaiser les descriptions que rapportent certains journaux et agences de communication, leurs articles présentent néanmoins l'intérêt de donner le ton, l'ambiance qui dominent dans les sphères proches du média en question. À ce titre, les archives de l'*Ethiopian Herald* qui couvrent la période du mandat de Carter – que j'ai eu l'opportunité de consulter à Addis-Abeba au Centre Français des Études Éthiopiennes – sont un outil extrêmement instructif sur les manœuvres et les discours de propagande du régime éthiopien.

Enfin, un certain nombre de documents originaux ont été consultés dans des centres de documentations et d'archives diplomatiques et politiques aux États-Unis – en particulier à la *Jimmy Carter Presidential Library* d'Atlanta, à la bibliothèque de l'université de Yale et aux *National Archives and Records Administration* de College Park près de Washington – mais également en Afrique et en France.

Ainsi, afin d'interroger l'effort diplomatique des États-Unis et le rôle des personnalités dominantes de l'administration Carter entre 1977 et 1981, ces archives et documents originaux ont été confrontés avec la littérature biographique et autobiographique des acteurs les plus influents de cette période dans ce contexte de politique africaine.

Le choix d'une périodicité courte, environ une demi-décennie, n'est pas fortuit. La fin des années 1970 constitue une sorte de pivot dans la relation entre Washington et la Corne de l'Afrique, le catalyseur temporel d'une série de bouleversements en germe depuis plus d'un siècle et largement influencés par l'attention particulière que portent les États-Unis à la Corne de l'Afrique depuis la Seconde Guerre mondiale. La période 1977-1981 polarise les tensions ainsi que l'internationalisation de la géopolitique régionale et l'évolution de cette configuration dans les décennies suivantes est également conditionnée par des décisions prisent par l'administration Carter.

Par conséquent, il est important de revenir sur l'histoire de la relation entre les États-Unis et la Corne de l'Afrique ainsi que sur l'histoire des pays qui la composent pour comprendre les causes historiques de cette polarisation. Sans entrer dans l'histoire géographique « quasi immobile [...] de l'homme dans ses rapports avec le milieu qui l'entoure » chère à Fernand Braudel[33], l'évocation

33 Fernand BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Seconde édition, Tome premier, Paris, Armand Colin, 1966, p.16.

régulière dans ce travail d'événements antérieurs, parfois anciens, permettra d'ancrer « les agitations de surface[34] » de l'administration Carter dans une durée relativement élargie.

Le parti pris d'une temporalité courte permet également de s'attarder sur tous les ingrédients qui composent un même cliché décrivant l'état des relations internationales dans une période cruciale de la guerre froide et du développement d'une politique africaine à Washington. La politique américaine dans la Corne de l'Afrique va ainsi très largement être contextualisée dans l'ensemble de la politique de l'administration Carter à l'égard du continent africain et dans le cadre d'un environnement élargi qui comprend le Moyen-Orient et l'océan Indien.

Observer la Corne de l'Afrique par une lorgnette « américaine » permet d'interpréter l'influence d'une puissance de cette ampleur sur des États souvent considérés comme marginaux sur la scène internationale. En outre, les archives américaines offrent des éléments de compréhension révélateurs de dynamiques régionales difficilement identifiables autrement. Si l'exécutif américain constitue ainsi la pierre angulaire de cette analyse, les sujets africains, qu'ils soient individus ou entités, restent incontournables pour mener l'analyse avec profondeur et dégager certains des paradigmes qui conditionnent la place du continent sur l'échiquier mondial de l'époque. Il est ainsi apparu important de ne pas faire l'économie de sources africanistes et africaines dans cette démarche avant tout orientée vers une analyse de la politique américaine.

Cette étude se découpe en trois parties et suit une trame chronologique qui permet néanmoins de dégager par séquences des thématiques concernant un pays de la Corne en particulier ou une tendance politique conjoncturelle.

Dans la première partie, il s'agira d'analyser les éléments de l'histoire contemporaine qui constituent le terreau de la politique africaine des États-Unis et en particulier celle concernant la Corne de l'Afrique ainsi que le contexte de cette relation en 1977. Un chapitre est dédié à la description des acteurs influents de l'administration Carter et à une mise en perspective du rôle traditionnel de leurs institutions dans les liens diplomatiques qui guident les rapports entre les États-Unis et l'Afrique. Cette partie dessinera ainsi le tableau général contextuel de cette relation qui constitue un domaine de recherches peu exploré par les scientifiques à ce jour.

Dans la seconde partie, c'est la capacité de l'administration Carter à élaborer une stratégie cohérente et coopérative qui sera développée, au regard de la complexité des circonstances qui touchent la Corne de l'Afrique entre 1977 et 1978 et des divergences de points de vue portés par les conseillers du président dans l'élaboration de ces politiques. Avec l'apparition d'une série de crises et d'événements – durcissement du régime éthiopien, résurgence de soutiens arabes au mouvement

34 *Ibid.*, p.16.

érythréen, guerre de l'Ogaden, indépendance de Djibouti et implication soviétique et cubaine – cette deuxième partie mettra en exergue les particularités géopolitiques locales et la réaction diplomatique de Washington en se focalisant successivement sur les différents territoires de la Corne.

Dans la troisième partie, les relations entre les États-Unis et la Corne de l'Afrique seront analysées dans le cadre de l'environnement international de la fin de la décennie 1970, tandis que les éléments moteurs d'une stratégie régionale trouvent leurs origines dans la dégradation de la stabilité au Moyen-Orient ainsi que dans la recherche d'une réponse face à ce qui est perçu à Washington comme de l'aventurisme soviétique. En décrivant les difficultés que rencontre l'administration Carter dans la seconde moitié du mandat, cette séquence présentera la mise en place d'une nouvelle politique régionale à l'aune du changement d'attitude du président démocrate qui tente par la fermeté de séduire à nouveau l'électeur américain avant les élections de 1980 et cède finalement sa place à son successeur républicain.

Partie 1 : Contexte international et fondements de la stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique de l'administration Carter

Introduction : La Corne de l'Afrique dans les années 1970 : un carrefour géographique et historique

Confins orientaux du continent africain dont les côtes font le lien entre l'océan Indien et la mer Rouge par le golfe d'Aden, la Corne de l'Afrique se caractérise indéniablement par sa position de carrefour. À la fois très ancienne interface de commerce liant l'Afrique noire avec le monde arabo-musulman et foyer d'un royaume chrétien implanté depuis la fin de l'Antiquité, elle n'échappe pas aux guerres de conquêtes menées au XIXe siècle par les puissances européennes qui cherchent à découper le continent africain en constituantes de leurs empires respectifs. Les diverses étapes de colonisation – parfois infructueuses[1] – puis de décolonisation qui se succéderont alors jusqu'à l'indépendance de Djibouti en 1977 s'expliquent notamment par cette situation privilégiée de la Corne qui lie plusieurs espaces stratégiques terrestres et maritimes. Ces processus contribueront à renforcer des sentiments d'appartenance diverses, à modeler les identités et les rapports de voisinage entre les différents pays qui forment cette péninsule et à léguer en héritage à ses habitants un ensemble de frontières nationales venant se mêler aux influences variées, à la fois sociologiques, culturelles et religieuses.

Durant la seconde partie des années 1970, cette situation géographique de carrefour s'inscrit dans un contexte historique qui constitue un tournant à la fois dans les relations internationales en général et dans la géopolitique africaine en particulier. D'abord le Territoire français des Afars et des Issas (TFAI) a affirmé sa volonté d'autonomie sous les regards attentifs de ses voisins africains dont les intentions envers ce nouvel État indépendant divergent. La Somalie, qui estime être victime d'un découpage arbitraire de ses frontières, lorgne sur son voisin francophone tout en menaçant également la province orientale de l'Éthiopie et celle qui se situe au Nord du Kenya, ce qui entretient un climat général de méfiance dans la région et contribue à maintenir l'ensemble des pays qui partagent des frontières avec la Somalie en alerte. L'Éthiopie, en effet, ne souhaite pas voir sa

1 En gagnant la bataille d'Adoua sur les Italiens en 1896, l'Éthiopie est parvenue à rester l'un des rares pays africains à n'avoir jamais été colonisés, bien qu'elle ait connu une brève période d'occupation sous le régime de Mussolini entre 1936 et 1941.

province de l'Est lui échapper et, très dépendante de la voie de chemin de fer entre Addis-Abeba et le port de Djibouti, ne veut pas subir une situation d'isolement au nom des intentions irrédentistes de son voisin belliqueux. D'autant que cet enclavement est favorisé par la difficulté d'accès à son propre littoral en Érythrée, dans le Nord du pays : en proie à une rébellion indépendantiste, la région côtière éthiopienne profite de l'affaiblissement de l'armée nationale depuis la chute de l'empereur Haïlé Sélassié pour accentuer la pression sur Addis-Abeba.

En élargissant l'échelle pour analyser le changement dans les rapports de forces régionaux, il est important de considérer l'évolution de l'intérêt stratégique du Moyen-Orient suite aux crises internationales qui l'affectent dans les années 1970 et entraînent une augmentation brutale du prix du pétrole. Ces « chocs » pétroliers accordent un rôle de premier plan aux pays exportateurs qui voient leur influence s'accroître significativement. L'accès à la mer Rouge et à la mer d'Oman est ainsi capital pour contrôler les précieux flux qui se diffusent à partir de la péninsule Arabique et du golfe Persique, notamment depuis la réouverture du canal de Suez en 1975. Les alliances idéologiques de la guerre froide dépendent également désormais de ces nouveaux acteurs fortunés et leur attribuent un caractère incontournable car leur richesse nouvellement acquise peut constituer un levier efficace pour influencer les convictions de certains pays musulmans ou riverains en faveur d'un bloc ou de son rival.

Enfin, parmi les éléments conjoncturels internationaux qui touchent la péninsule africaine, la détente – initiée dès les années 1960 et dont la signature du traité SALT I (sur la limitation des armements stratégiques) en 1972 a constitué une des premières véritables concrétisations – semble ici se fragiliser. L'expression conflictuelle et stratégique de l'opposition Est-Ouest est sur le point de ressurgir alors que les États-Unis s'inquiètent de voir l'Union soviétique, déjà très investie dans une Corne africaine instable, s'impliquer dans l'évolution des trois pays qui la composent.

Elle est en effet liée par un traité d'amitié et de coopération avec la Somalie depuis juillet 1974 et mène une politique de rapprochement avec l'Éthiopie révolutionnaire en pleine transformation depuis la chute de son empereur pro-américain. Moscou guette par ailleurs le processus d'affranchissement de Djibouti alors que la péninsule africaine, à laquelle on peut ajouter le Yémen du Sud voire le Soudan, pourrait constituer aux yeux du Kremlin une grande fédération socialiste[2].

Ainsi, dès les premiers mois de sa gouvernance, l'administration démocrate qui s'installe à la Maison-Blanche en 1977 doit élaborer une stratégie liée à sa sécurité nationale pour appréhender la complexité des perturbations qui affectent la Corne de l'Afrique. Fruit de l'engagement des principaux conseillers dont le président Carter s'est entouré, la politique étrangère qui se met alors

2 Annick CIZEL, « L'administration Carter et la Corne de l'Afrique : anatomie d'un renversement d'alliances américano-soviétiques », *Revue Française d'Études Américaines*, n°61, 1994, p.250 (En ligne : http://www.persee.fr/doc/rfea_0397-7870_1994_num_61_1_1547; consulté le 12 novembre 2019).

en place à Washington doit manœuvrer avec des éléments hérités des administrations précédentes et s'inscrit dans un contexte particulier, celui d'une convalescence que le pays subit après avoir traversé différentes crises politiques et institutionnelles dans un monde où les États-Unis semblent perdre un avantage qu'ils pensaient acquis.

Chapitre I : Les États-Unis et la Corne de l'Afrique dans un nouveau monde de coopération et d'interdépendance

Introduction : La « nouvelle approche de la politique étrangère[3] » des États-Unis

Le 28 mai 1975, dix-huit mois avant l'élection qui le mènera à la présidence des États-Unis, James E. Carter présente à Tokyo devant la Chambre de commerce américaine sa « nouvelle approche de la politique étrangère » en commençant par décrire les contraintes mondiales du milieu des années 1970 :

> Le monde en 1975 est un monde très différent de celui que nous avons connu dans les années 1950 et 1960. Les événements récents ont prouvé qu'un ordre mondial stable pour l'avenir ne pouvait être construit sur une inquiétude liée aux anciens problèmes stratégiques qui dominaient les relations Est-Ouest et Nord-Sud depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale […]. Les liens d'amitié et de coopération avec nos amis et voisins doivent être renforcés […]. Nous avons appris dans la douleur combien il est important en période d'angoisse et de turbulences internationales de maintenir des liens étroits avec nos alliés et amis et de rechercher des accords multilatéraux et des solutions aux problèmes critiques. [...] L'interdépendance des nations est un facteur inévitable et croissant dans nos existences individuelles [...]. Les États-Unis ont un rôle de *leadership* inévitable à jouer au sein de la communauté des nations[4].

Carter donne ici le postulat sur lequel, *a priori*, seront basées la mise en place et la conduite de sa politique étrangère. Dans un champ lexical qui évoque l'idéalisme wilsonien, où se mêlent des références au multilatéralisme, à l'interdépendance et à la coopération au sein d'une communauté de nations, il décrit une scène internationale où les États-Unis doivent réaffirmer leur rôle.

Cette insistance du candidat démocrate sur la place des États-Unis dans le monde est révélatrice du degré de changement qui s'opère alors dans le pays. Quelques semaines seulement avant le voyage de Carter au Japon, la traumatisante expérience de la guerre du Vietnam vient d'être à nouveau mise au premier plan par des images de l'ambassade américaine évacuée *in extremis* lorsque l'Armée populaire vietnamienne s'empare de Saïgon, marquant ainsi la prise du pouvoir par le régime communiste sur l'ensemble du pays. L'année précédente, Richard Nixon démissionnait de son poste de président tandis que l'opinion publique et la presse américaine s'émouvaient du

3 D'après le titre du discours que Carter présente devant la Chambre de commerce américaine à Tokyo au printemps 1975, voir note ci-après.

4 Address by Jimmy Carter delivered to the American Chamber of Commerce, Tokyo, Japan, 28 mai 1975, *Archives du FRUS (Foreign relations of the United States)*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.2 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d2 ; consulté le 12 novembre 2019).

scandale du *Watergate*. La vision des citoyens des États-Unis sur leur élite gouvernante est alors durablement ébranlée tandis que les fêtes commémorant le 200e anniversaire de l'indépendance du pays ne parviennent pas à remonter le moral d'un peuple en pleine crise de confiance.

L'incertitude qui s'étend par ailleurs au-delà du domaine institutionnel est, en effet, profonde. Elle touche l'économie américaine, mise à mal par le quadruplement du prix du pétrole et l'émergence d'acteurs économiques concurrentiels puissants de la mondialisation comme l'Europe et le Japon. Tandis qu'en 1971, pour la première fois depuis la fin du XIXe siècle, la balance commerciale américaine est déficitaire[5], les États-Unis entrent dans une période de faible croissance qui s'accompagne d'une forte inflation et de la hausse du chômage. Cette conjoncture défavorable associée à la perception d'un empire soviétique en position de force plonge la société américaine dans « la hantise du déclin[6] ». Le pays est, en outre, lassé d'être en première ligne de la protection de ses alliés tandis que ceux-ci semblent en tirer profit pour « prospérer égoïstement[7] ».

L'attitude émergente à Washington se caractérise alors par la volonté de partager les responsabilités de la diplomatie internationale et invite les États-Unis à l'introspection et à la prudence. Comme le dit en 1978 le Secrétaire d'État adjoint aux Affaires des organisations internationales Charles Maynes, « la confiance américaine semble avoir cédé la place à l'auto-examen[8] ».

Jimmy Carter, qui se présente comme un *outsider*, un ennemi de la *realpolitik* menée selon lui par les républicains depuis la Maison-Blanche, profite ainsi de cette période d'incertitude et de méfiance institutionnelle pour obtenir le mandat présidentiel. Mais si la circonstance lui est favorable, il hérite également d'un exécutif fragilisé par la crise du *Watergate* dans un contexte national marqué par le syndrome du Vietnam[9].

La politique africaine de Washington est, elle aussi, marquée par l'échec d'une intervention en Angola juste avant les élections, et l'administration démocrate doit manœuvrer avec le rapprochement mené depuis plusieurs années entre l'Union soviétique et les États-Unis dans le cadre d'une détente controversée. En cette fin d'année 1976, la Corne de l'Afrique n'est pas au cœur des préoccupations américaines, mais, un mandat plus tard, elle s'invitera dans le débat en particulier pour avoir occupé une place centrale dans les difficultés de l'administration à se

5 Pierre MÉLANDRI, Serge RICARD, « Les États-Unis entre uni- et multilatéralisme » in Pierre MÉLANDRI, Serge RICARD (dir.), *Les États-Unis entre uni- et multilatéralisme de Woodrow Wilson à George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.12.

6 Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis : Tome 2, Le déclin ? Depuis 1974*, Paris, Éditions Perrin, 2013, p.8.

7 Pierre MÉLANDRI, Serge RICARD, *op.cit.,* p.12.

8 Article by the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Maynes), Washington, *Department of State Bulletin*, septembre 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.74 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d74 ; consulté le 12 novembre 2019).

9 Le syndrome du Vietnam est une expression américaine désignant l'impact sur la politique étrangère des États-Unis de la traumatisante aventure militaire du pays en Asie du Sud-Est.

positionner au sein de la coopération et l'interdépendance des États face aux « inquiétudes qui [dominent] les relations Est-Ouest et Nord-Sud » que pointent Carter à Tokyo[10].

S'il est donc légitime de s'interroger sur la faculté de l'administration démocrate à s'en tenir à ses engagements, il est nécessaire, pour mesurer les opportunités et les contraintes qui s'imposent à Washington en 1977, d'analyser la diplomatie américaine qui précède l'arrivée de Carter à la Maison-Blanche. En outre, avant de considérer la place que prend l'Afrique dans la politique étrangère des États-Unis dans le cadre de la guerre froide des années 1970, il est important de revenir sur l'évolution de cette relation.

1.1.1 La lente construction d'une diplomatie entre les États-Unis et l'Afrique au XXe siècle

L'Afrique dont il est question ici désigne sa partie dite « subsaharienne », c'est à dire l'ensemble du continent à l'exception du Maghreb et du Machrek africain dont l'influence est très largement orientée vers le monde arabe plutôt que vers les États méridionaux qui s'étendent au-delà du Sahara jusqu'au cap de Bonne-Espérance.

Jusqu'à la décolonisation, cette Afrique a toujours semblé loin des préoccupations de Washington. Certains spécialistes évoquent une « négligence » voire une « indifférence[11] », quand d'autres décrivent le continent comme un « angle mort[12] » de la diplomatie américaine. Au début du XXe siècle et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis n'entretiennent quasiment aucun lien avec le sous-continent, si ce n'est avec l'Afrique du Sud, lorsqu'elle obtient le statut de dominion, et les pays non colonisés, comme l'Éthiopie et le Liberia[13]. Bien que le trafic entre les États-Unis et l'Afrique soit multiplié par six entre 1914 et 1920, les échanges commerciaux restent très faibles dans l'entre-deux-guerres et se concentrent sur quelques secteurs tels que l'exportation de véhicules américains et de produits culturels[14].

Avec la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis vont sensiblement affirmer leur présence

10 Voir introduction du chapitre.

11 Mamadou KA, « La politique africaine des États-Unis de 1947 à 2005 : de l'engagement sélectif à la politique de "*legacy*" », *Polis*, vol.14, n°1 et 2, 2007, p.33 (En ligne : http://polis.sciencespobordeaux.fr/vol14n1/article3.html ; consulté le 12 décembre 2019).

12 Frédéric LERICHE, « La politique africaine des États-Unis : une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, n°207, 2003, p.7 (En ligne : https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-7.htm ; consulté le 20 septembre 2019).

13 Le Liberia est un cas particulier. Fondé au début du XIXe siècle par le retour en Afrique de Noirs-Américains affranchis de l'esclavage, il devient une république indépendante en 1847. Le pays entretient des liens étroits avec les États-Unis qui aboutissent à des échanges économiques importants et notamment l'installation de la firme *Firestone* en 1924, essentielle au développement économique du pays. Voir : Ronald James Harrison CHURCH, « The Firestone Rubber Plantations in Liberia », *Geography*, vol.54, n°4, 1969, pp. 430–437 (En ligne : www.jstor.org/stable/40567142 ; consulté le 20 septembre 2019).

14 Peter DUIGNAN, Lewis Henry GANN, *Les États-Unis et l'Afrique. Une histoire*, Paris, Economica, 1990, p.268.

militaire sur le continent. Des infrastructures sont construites au Liberia – dont l'aéroport Robertsfield par la *Firestone Company*[15] – pour servir de relais aériens et faire le lien avec les bases alliées installées en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. C'est en effet le contrôle de la Méditerranée qui importe alors pour lutter contre les ambitions des Nazis et de l'Italie fasciste. Outre celles du Liberia, l'unique base américaine qui s'installe pendant la guerre en Afrique subsaharienne est celle qui portera le nom de Kagnew, une station de communication basée en Éthiopie sur laquelle nous reviendrons.

Après la capitulation du Japon, les États-Unis – un des rares pays à ne pas être sorti appauvri du conflit – se voient des responsabilités mondiales face à leurs ennemis idéologiques : le communisme et les régimes qui l'adoptent. En mars 1947, le président américain Harry S. Truman met en place sa célèbre stratégie du *containement* (endiguement), composante essentielle de la doctrine qui porte son nom et qui garantit un soutien des États-Unis aux régions susceptibles de subir l'expansionnisme de l'URSS et de son dogme. Pour Truman, les États-Unis doivent « soutenir les peuples libres qui résistent à des tentatives d'asservissement […] par des pressions extérieures » et les aider « à accomplir leur destinée à leur façon[16] ».

En réaction, le Kominform – le bureau international du communisme qui remplace le Kominterm – est créé au mois de septembre de la même année. Son secrétaire général, Andreï Jdanov, considère désormais le monde tel que coupé en deux et le décrit ainsi : « à l'un des pôles la politique de l'URSS [...] vise à saper l'impérialisme et à renforcer la démocratie ; au pôle opposé la politique des États-Unis [...] vise à renforcer l'impérialisme et à étrangler la démocratie[17] ».

La confrontation des doctrines de Jdanov et de Truman, ouvre la période de la guerre froide. L'émergence des deux blocs, consacrée par la création de l'OTAN en 1949 et le pacte de Varsovie signé en 1955, est complétée par la naissance d'une entité vague décrite par Alfred Sauvy comme le « tiers-monde[18] » qui réunit une large proportion des pays les plus démunis de la planète. La création du mouvement des non-alignés à la conférence de Bandoeng tente de fournir une troisième voie à ces pays qui cherchent une alternative à la bipolarité du monde.

La domination des Européens sur les États africains ayant largement été remise en question à l'issue du second conflit mondial – ses citoyens se sont battus contre l'occupation et le racisme au nom de la liberté avec des troupes en partie africaines – la cohérence des grandes puissances exigeait donc la fin de la colonisation. Néanmoins, dans le lent processus de retrait qui se met en

15 Ronald James Harrison CHURCH, *op.cit.*, p.431.

16 President Truman's Message to Congress, Washington, 12 mars 1947, *National Archives,* Document 171, 80th Congress, 1st Session, Records of the United States House of Representatives, Record Group 233 (En ligne :https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine ; consulté le 12 juin 2022).

17 « La nouvelle internationale », *Le Monde*, n°837, 7 octobre 1947, p.1.

18 Alfred SAUVY, « Trois mondes, une planète », *L'Observateur,* n°118, 14 août 1952, p.14.

place, la suprématie de l'Europe reste forte voire parfois totale comme dans les colonies portugaises où Lisbonne n'envisage pas de céder le pouvoir. Il est alors difficile pour Washington, tributaire de l'OTAN pour soutenir l'endiguement, de se mettre à dos ses alliés face au tiers-monde. La lutte pour les droits civiques aux États-Unis impose toutefois une certaine prudence à ce soutien aux colonisateurs, car les Africains-Américains (expression qui émerge à cette période) s'identifient aux peuples sous tutelle et des manifestants vont même jusqu'à perturber le Conseil de sécurité de l'ONU à l'annonce de la mort de Lumumba en 1961[19]. Mais si les États-Unis tentent de préserver une bonne réputation sur le continent, avec notamment une aide financière qui passe de 110 à 519 millions de dollars entre 1958 et 1962[20], le pays garde une attitude discrète et compte sur les Européens pour faire régner la paix.

Par ailleurs, toujours dans le cadre de l'endiguement, les militaires américains peuvent disposer si nécessaire des bases européennes dans les colonies – ou ex-colonies – belges, britanniques et françaises. C'est ainsi le cas dans la Corne de l'Afrique à Djibouti mais aussi au Mozambique et en Angola où la présence des alliés portugais sécurise l'Afrique australe.

La crise de Suez en 1956 marque le début du retrait des Britanniques du continent et l'affirmation des deux grandes puissances dominantes de l'affrontement Est-Ouest autour des enjeux stratégiques que constituent les routes commerciales. C'est dans ce contexte de reflux colonial que Richard Nixon, alors vice-président, se rend en 1957 au Ghana, premier pays africain accédant à l'indépendance, pour féliciter Kwame Nkrumah[21]. Les États-Unis prennent alors conscience que l'Afrique décolonisée pourrait devenir une scène majeure de la guerre froide, en particulier depuis que l'URSS dirigée par Khrouchtchev mène une offensive diplomatique dans le tiers-monde qui donne des résultats très positifs pour le Kremlin[22]. L'année suivante, le poste de secrétaire d'État adjoint pour l'Afrique est alors créé à Washington au sein du département d'État[23] et à quelques jours d'intervalle, Moscou annonce également la naissance d'une nouvelle « division Afrique » au sein des Affaires étrangères[24].

La création de ce bureau aux États-Unis donne une certaine indépendance au traitement des affaires africaines, notamment vis-à-vis des affaires européennes dont elles étaient, en grande partie, tributaires jusqu'alors. Le premier à occuper le poste de secrétaire d'État adjoint pour l'Afrique est

19 Pierre-Michel DURAND, « La politique africaine des États-Unis : Y a-t-il un lobby noir ? », in Pierre MÉLANDRI, Serge RICARD (dir.), *La politique extérieure des États-Unis au XXe siècle, le poids des déterminants intérieurs*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.211.
20 *Ibid.*, p.211.
21 Antoine COPPOLANI, *Richard Nixon*, Paris, Fayard, 2013, p.250.
22 *Ibid.*, p.251.
23 Frédéric LERICHE, *op. cit.*, p.7.
24 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *La politique africaine des États-Unis: Mécanismes et conduite*, Paris, Economica, 1984, p.31.

Joseph G. Satterthwaite. Bien qu'il défende l'opinion dominante des États-Unis qui considèrent le continent comme la « chasse gardée » des Européens, il se montre compréhensif à l'égard du souhait des Africains de rejoindre le mouvement des non-alignés, une position d'ailleurs reprise à l'ONU par les diplomates américains et leurs discours condamnant le colonialisme[25].

Entre 1965 et 1970, les océans deviennent une priorité pour l'URSS. Initié par l'amiral Gorshkov, le déploiement de la flotte soviétique dans l'océan Indien s'intensifie[26]. Le processus de retrait des Européens, les menaces autour du canal de Suez, la volonté de préserver l'accessibilité des routes maritimes associés à certaines raisons pratiques et techniques[27] amènent à un transfert de l'armée américaine depuis ses bases méditerranéennes vers l'océan Indien. Guidé par ces inquiétudes, le président américain John Fitzgerald Kennedy conclut un accord secret en 1961 avec le Premier ministre britannique Harold Macmillan dans lequel il s'engage à installer une base militaire sur ce qui deviendra en 1965 le Territoire britannique de l'océan Indien (*British Indian Ocean Territory*, BIOT) afin de protéger les intérêts du bloc occidental. Les Britanniques s'engagent en retour à ce que ce territoire échappe à la décolonisation et que sa population soit entièrement évacuée[28]. Les États-Unis vont alors créer la base de Diego Garcia qui, opérationnelle au cours des années 1970, sera régulièrement améliorée et modernisée par la suite, notamment sous l'impulsion de l'administration Carter.

La Corne de l'Afrique, sa position avancée sur la mer Rouge et la mer d'Oman, est également en première ligne de ces nouvelles considérations stratégiques et la politique de l'administration Carter sera déterminante dans la valorisation des intérêts militaires de l'océan Indien.

La décolonisation s'est ainsi traduite par le début d'une politique africaine aux États-Unis où les considérations d'ordre géopolitique vont primer. Cette diplomatie va prendre de l'ampleur mais reste embryonnaire au début des années 1970. Dans un mémorandum adressé à Henry Kissinger où il évoque ses recommandations, l'agent du NSC pour les Affaires africaines Fernando Rondon signale en 1973 que les intérêts américains en Afrique ne sont pas élevés sur une échelle globale mais qu'ils existent localement et que certaines préoccupations méritent une attention particulière de la part de États-Unis. Lorsqu'il indique également que le président Nixon souhaite une nouvelle appréciation sur la politique à mener envers l'Afrique, Kissinger écrit dans la marge : « qu'est-ce qui vous fait penser ça ? », une marque d'étonnement qui révèle la tiédeur avec laquelle le continent est traité

25 *Ibid.*, p.133.

26 CIA FOIA, « Soviet Navy. Intelligence and analysis during the cold war » in « CIA Analysis of the Soviet Navy », *CIA FOIA electronic reading room*, 2017, p.22 (En ligne : https://www.cia.gov/readingroom/docs/Soviet%20Navy%20HPC%20Booklet%206Sep2017.pdf ; consulté le 15 juin 2022).

27 L'océan Indien permet plus aisément de camoufler des sous-marins équipés de missiles à tête nucléaire. Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.145.

28 André ORAISON, « Diego Garcia : enjeux de la présence américaine dans l'océan Indien », *Afrique contemporaine*, n°207, 2003, p.119.

dans la sphère de l'exécutif américain de l'époque[29]. Bien que dans une courbe ascendante, les investissements américains en Afrique à ce moment-là constituent moins de 3 % de l'ensemble mondial[30]. Ils sont principalement concentrés sur l'Afrique australe et le Nigeria et dépendent de la stabilité de ces régions et de la réputation des États-Unis sur le continent. L'instabilité au Moyen-Orient et les crises pétrolières plongent alors les États-Unis dans une grave crise énergétique et amènent un regain d'intérêt pour les ressources de matières premières en provenance d'Afrique.

En produisant largement en deçà de leurs capacités maximales, les États-Unis peuvent jusqu'en 1972 réguler le cours mondial du pétrole. Si en 1950 le pays parvient à subvenir à l'intégralité de ses besoins énergétiques, en 1960 il en importe 16 % et en 1970, en même temps qu'il atteint une production qui s'approche du maximum de ses possibilités, il importe 35 % du pétrole qu'il utilise[31]. En 1972, la pleine production est autorisée aux États-Unis – qui fixaient jusqu'alors des plafonds – et Washington perd alors sa faculté d'influence sur les prix. Les cours du pétrole passent alors aux mains de l'OPEP (l'Organisation des pays exportateurs de pétrole). L'or noir connaît une première hausse en 1972, minorée par le fait que les prix étaient, jusque-là, extrêmement bas, mais en octobre 1973, l'OPEP – suite à la guerre israélo-arabe – augmente le prix du pétrole de 70 %. Le baril passe alors de 3,01 à 5,12 dollars[32]. Puis à la suite d'autres décisions du même ordre – embargo, limitation de la production pour maintenir le prix élevé et nouvelle entente pour une augmentation en décembre – le baril passe à 11,65 dollars. En quelques semaines le prix du baril est ainsi multiplié par quatre.

Pour les États-Unis, l'Afrique et ses ressources pétrolières représentent donc une alternative et une source de partenaires fiables en cas d'embargo alors que la dépendance du pays au pétrole en provenance de l'étranger va croissant. Sur les 35 % que les États-Unis importent au début des années 1970, un tiers provient d'Afrique, en particulier du Gabon, d'Angola et du Nigeria[33], ce dernier étant même le premier fournisseur de brut pendant la période de l'embargo pétrolier des pays arabes en 1974-75 et reste au second rang – derrière l'Arabie saoudite – jusqu'en 1979[34].

Les États-Unis dépendent par ailleurs dans une large mesure de matériaux spécifiques africains comme le chrome, le manganèse, le colombium, ou encore le cobalt pour répondre aux besoins de

29 Memorandum From Fernando Rondon of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 2 janvier 1973, *FRUS*, 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Africa Region, doc.1 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d1 ; consulté le 24 octobre 2019).

30 *Ibid.*

31 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.586.

32 *Ibid.*, p.586.

33 Gordon BERTOLIN, « Les intérêts économiques américains en Afrique : investissements, commerce et matières premières » in Seymour WHITAKER (dir.), *Les États-Unis et l'Afrique. Les intérêts en jeu*, Paris, Karthala, 1981, p.41.

34 Daniel C. BACH, « Nigeria et États-Unis. Convergences d'intérêts et relations de pouvoir », *Politique Africaine*, n°2, 1981, pp.17-18.

leur technologie. Outre les hévéas du Liberia, ce sont principalement l'Afrique australe et le Nigeria qui fournissent alors l'essentiel des exportations africaines vers les États-Unis.

De manière générale, les investissements américains en Afrique sont donc rares et concentrés sur quelques espaces et dans certains secteurs spécifiques. On peut y inclure la vente d'armes ou l'assistance militaire américaine aux pays africains, élément non négligeable du rapport entre Washington et l'Afrique qui, dans ce cas, revêt néanmoins un aspect plus politique qu'économique[35].

Associés au pétrole du Moyen-Orient qui chemine le long des côtes africaines, les intérêts stratégiques régionaux vont ainsi dominer la politique africaine des États-Unis et focaliser leur attention sur les routes maritimes, notamment celles de l'océan Indien. Les extrémités du continent, l'Afrique occidentale, le Cap et la Corne de l'Afrique, ainsi que les routes qui les relient font déjà pendant la Seconde Guerre mondiale l'objet de convoitises et d'âpres conflits entre Alliés et forces de l'Axe[36]. Ces voies de communication restent ensuite essentielles en période de guerre froide pour le déploiement dans l'océan Indien de forces navales et pour le transport de matières premières entre l'Afrique, le Moyen-Orient et les États-Unis. Dans la logique compétitive d'en éloigner l'accès aux Soviétiques, les pays dont le littoral borde ces routes commerciales prennent une importance accrue aux yeux des États-Unis, en particulier lors du retrait des Portugais d'Afrique australe et de l'investissement rapide de bases somaliennes par l'URSS.

Dans le sillage du *Watergate*, les confrontations bureaucratiques sur la gestion des affaires africaines à Washington vont alors fragiliser l'exécutif et contribuer davantage à miner la confiance des Américains envers leurs institutions.

1.1.2 La détente et l'influence de l'administration Nixon sur l'émergence d'un « monde multipolaire[37] »

Les États-Unis ayant déjà conscience de la baisse notable de leur influence mondiale depuis la fin des années 1960, la question d'un multilatéralisme américain mettant en relation coopération et interdépendance sur la scène internationale précède dans une large mesure l'arrivée de Carter à la présidence. Les réseaux d'alliances de la guerre froide se transforment déjà lors des mandats de Nixon qui envisage le multilatéralisme comme un moindre mal pour contrer l'affaiblissement des États-Unis. Suite à la réduction des crises asiatiques, l'Afrique va alors devenir le nouveau catalyseur des tensions entre l'Est et l'Ouest, une situation que favorisent les enjeux énergétiques

35 Geoffrey KEMP, « Les intérêts stratégiques et les options militaires des États-Unis en Afrique sub-saharienne » in Jennifer Seymour WHITAKER (dir.), *op. cit.*, p.120.
36 Geoffrey KEMP, *op.cit.*, p.104.
37 D'après la formule d'Antoine COPPOLANI, « Le monde multipolaire selon Nixon et Kissinger » in Pierre MÉLANDRI, Serge RICARD (dir.), *Les États-Unis entre uni- et multilatéralisme...*, *op.cit.*, p.145.

mondiaux et la politique soviétique expansionniste en direction du tiers-monde.

Après une première phase de tensions croissantes entre l'URSS et les États-Unis qui culmine lors de la crise des missiles de Cuba, les relations Est-Ouest s'améliorent à partir des années 1960. Cette évolution, née de la crainte du danger que représente une guerre nucléaire, prend une dimension forte et plusieurs rencontres entre dirigeants des grandes puissances sont organisées.

Pour les États-Unis, il s'agit également de faire en sorte que le pays puisse retrouver son prestige, alors que suite à l'échec de la guerre du Vietnam et malgré sa puissance les « forces vitales » du pays sont, d'après Henry Kissinger, « dispersées et souillées[38] ». Ce déclin ressenti à Washington s'inscrit en opposition avec l'optimisme qui s'installe en URSS et qui s'exprime par la politique impérialiste des Soviétiques. Conscient de son échec économique, l'URSS ambitionne alors de devenir la première puissance militaire mondiale en tirant profit de l'affaiblissent de la domination américaine[39].

Lorsque Richard Nixon accède en 1969 à la présidence des États-Unis après deux décennies de guerre froide, les difficultés s'accumulent dans la péninsule indochinoise où 35 000 combattants américains ont déjà trouvé la mort[40]. Après les crises de Berlin, la guerre de Corée, l'invasion de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie par l'URSS et la crise des missiles de Cuba, une opinion émergente appuyée par certains éléments influents de l'administration préconise des négociations avec l'Union soviétique sur des échanges de toutes natures – commerciaux, culturels, scientifiques... – et en particulier sur le contrôle des armements[41].

Nixon est loin d'en être un partisan de la première heure, mais l'augmentation sensible de l'arsenal soviétique en comparaison avec celui des États-Unis place ces derniers dans une position désavantageuse. En octobre 1969, l'ambassadeur russe à Washington, Anatoli Dobrynine, affirme à Nixon que le Kremlin est prêt à entamer des pourparlers sur la réduction de l'armement stratégique, l'URSS se trouvant elle-même confrontée à certaines difficultés financières qui imposent la réduction de dépenses en matière d'équipement militaire. Le président américain sait qu'avec l'enlisement au Vietnam et les efforts fournis pour la guerre froide, ni le Congrès ni l'opinion publique n'accepteront de fournir un budget susceptible de permettre aux États-Unis de retrouver leur supériorité sur l'URSS et il accepte l'ouverture des discussions[42]. Pour Washington, le but n'est pas de s'allier au Kremlin ou d'accepter l'idéologie communiste mais d'aboutir à une forme de

38 Cité par Antoine COPPOLANI, *ibid*., p.149.
39 *Ibid.*, p.150.
40 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.84.
41 *Ibid.*, pp.84-85.
42 Antoine COPPOLANI, *Richard Nixon, op.cit.*, p.678.

neutralisation qui pourrait compenser le déclin du pays[43].

La condition d'un tel rapprochement réside, toujours selon Nixon, dans une cohérence entre coopération et conflits. Une entente entre les deux pays dans un domaine ne peut s'accompagner d'une crise dans un autre. D'après Kissinger, « dans un monde interdépendant, les actions d'une des nations les plus puissantes sont inévitablement liées entre elles et entraînent des conséquences qui dépassent le problème ou la région immédiatement concernés[44] ». Il redoute qu'un compromis dans les négociations puisse permettre à l'URSS d'exploiter sa supériorité ailleurs[45]. Cette stratégie dite du « *linkage* » (« couplage ») établit donc un lien entre les relations, tous domaines confondus. Le *linkage* doit également permettre à Nixon de faire pression dans les négociations avec les Soviétiques et d'obtenir des concessions, en particulier sur le Vietnam[46].

Nixon confie à Kissinger les négociations SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) dont l'objectif est ainsi de freiner la course aux armements entre les deux superpuissances. Le président américain signe avec Brejnev le 26 mai 1972 à Moscou un traité concrétisant la négociation. Le traité SALT comporte deux accords sur le contrôle des armes. Un premier, permanent, limite les systèmes de défense anti-missile autour de deux sites, et un second, d'une durée de cinq ans – de 1972 à 1977 – plafonne le nombre de missiles offensifs intercontinentaux et ceux lancés d'un sous-marin aux niveaux existants. Les États-Unis conservent néanmoins une supériorité en matière de têtes nucléaires[47]. Nixon estime en outre qu'il s'agit seulement d'un premier pas et il espère signer les accords de SALT II l'année suivante[48]. C'est pourtant l'administration Carter qui héritera de la mission de mener à bien la suite de ces accords, non sans difficultés d'ailleurs, comme nous le verrons.

Outre les pourparlers sur les armements stratégiques, d'autres éléments de diplomatie constitueront un legs significatif pour l'administration démocrate. Les négociations SALT se sont en effet accompagnées en parallèle d'un rapprochement spectaculaire des États-Unis avec la République populaire de Chine (RPC). Au moment où Dobrynine confie à Nixon que Moscou est prête à engager des négociations sur les armements stratégiques, débutent précisément les tractations entre l'URSS et la Chine à propos de leur frontière commune[49]. Dobrynine met alors en garde Nixon contre toute initiative de son administration visant à favoriser un rapprochement avec la RPC dirigé contre l'URSS – une anxiété qu'il regrettera d'ailleurs d'avoir dévoilée si rapidement[50].

43 *Ibid.*, p.678.
44 Cité par Antoine COPPOLANI, « Le monde multipolaire selon Nixon et Kissinger », *op. cit.*, p.153.
45 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.90.
46 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.446.
47 Antoine COPPOLANI, *Richard Nixon, op.cit.*, p.686.
48 *Ibid.*, p.686, et Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.110.
49 Antoine COPPOLANI, « Le monde multipolaire selon Nixon et Kissinger », *op. cit.*, pp.154-155.
50 *Ibid.,* p.155.

Le réchauffement des relations entre les États-Unis et la Chine devient alors un levier sur Moscou et un moyen de faire fonctionner le *linkage.* C'est durant l'été 1971, après l'annonce du voyage de Nixon en Chine que Moscou propose officiellement un sommet américano-soviétique. La stratégie de Nixon, en se rapprochant de la Chine, permet, dans une diplomatie triangulaire, à la fois de sortir du conflit vietnamien en lui ôtant son sens – lutter contre la « menace communiste chinoise » – mais également, et presque par hasard, de faire comprendre à son administration que les dissensions entre l'URSS et la Chine sont profondes et peuvent servir les intérêts américains dans leur propre rivalité avec l'Union soviétique[51]. Ce *linkage* et l'influence des relations entre la Chine et les deux superpuissances, soumettront l'administration Carter à la tentation d'utiliser cette fameuse « carte chinoise » pour influencer l'URSS en se rapprochant davantage de Pékin.

La détente culmine en 1975 avec la signature de l'« Acte final » d'Helsinki dans lequel l'URSS reconnaît « l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales » mais qui sera perçu par un grand nombre d'Américains comme un compromis des États-Unis sur les conquêtes de l'Empire soviétique[52]. Si les accords de SALT ne mettent pas un terme à la course aux armements et ne signifient pas la fin de la guerre froide, il s'agit tout de même, dans un premier temps, d'une vraie concrétisation de la détente. Avec « l'ouverture de la Chine », les conceptions politiques multipolaires du couple Nixon-Kissinger pour tenter de remédier à l'affaiblissement des États-Unis constituent un héritage et une base solide pour l'administration Carter qui, dans la mise en place de sa propre stratégie souhaite attribuer aux États-Unis le « rôle de *leadership* au sein de la communauté des nations[53] ».

Les manœuvres diplomatiques des présidences Nixon puis Ford n'ont cependant pas atténué les rivalités entre grandes puissances et le budget américain attribué à la défense demeure élevé.

En outre, la détente est largement critiquée durant la présidence de Ford, parfois même plus vigoureusement par certains républicains à l'instar de Ronald Reagan que par l'opposition démocrate. Si Carter reproche la politique réaliste peu scrupuleuse de Kissinger et l'immoralité de sa démarche, il reste favorable au principe de détente. Il promet d'ailleurs de réduire la vente d'armes dans le monde et de poursuivre le processus de non-prolifération[54]. Ford, quant à lui, face aux critiques récurrentes, va jusqu'à bannir le mot « détente » de son vocabulaire et suggérer à ses conseillers et partisans d'en faire autant[55]. Il impose le terme « paix par la force » et nomme une équipe tenue de revoir les évaluations de la CIA pour indiquer à la hausse l'effort militaire consenti

51 *Ibid.*, pp.155-156.
52 Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis...*, *op. cit.*, p.49.
53 Voir introduction du chapitre.
54 Nancy MITCHELL, *op. cit.*, pp.85-86.
55 Antoine COPPOLANI, *Richard Nixon, op.cit.*, p.693.

par l'URSS afin de souligner les effets des négociations[56].

En outre, malgré le succès de la diplomatie de Nixon, les difficultés que vont rencontrer les États-Unis dans la première moitié des années 1970 vont contribuer à plonger le pays dans une grave crise de confiance. Après la traumatisante expérience vietnamienne et les scandales qui secouent l'exécutif, c'est en Afrique que Washington va subir un nouveau camouflet.

1.1.3 Les États-Unis face aux nouvelles guerres chaudes de la guerre froide : le pivot africain des années 1970

En 1950, George McGhee, secrétaire d'État adjoint aux Affaires du Proche-Orient, du Sud asiatique et de l'Afrique se félicite qu'il n'y ait pas d'incursion soviétique en Afrique[57]. Si les États-Unis insistent lors des conférences de Nairobi en 1951 et de Dakar en 1954 pour insérer l'Afrique dans le périmètre de défense de l'OTAN[58] pendant les vingt années qui suivent, le constat reste sensiblement fidèle à la perception de McGhee.

Entre 1960 et 1970, l'élite à Washington perçoit donc généralement l'Afrique comme une entité regroupant des États pauvres jouant un rôle mineur sur la scène internationale. Au début du premier mandat de Nixon, les réunions du *National Security Council* jugent l'Afrique comme un « problème périphérique[59] » et le *National Security Decision Memorandum* (NSDM) 38, chargé de définir les priorités en termes de sécurité nationale, place le sous-continent loin des préoccupations principales des États-Unis[60]. L'attention du pays est tournée vers l'Asie du Sud-Est, le Moyen-Orient et la triangulation avec la Chine et l'URSS[61]. L'attitude politique des États-Unis à l'égard de la colonisation reste alors ambiguë et la tutelle européenne en Afrique demeure l'appui sur lequel le pays peut compter pour prévenir un déploiement du communisme. Ainsi, comme nous l'avons vu, les colonies portugaises permettent un contrôle des minerais stratégiques d'Afrique australe en plus de surveiller le sud du continent tandis que de la fermeture du canal de Suez entre 1967 et 1975

56 Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis...*, *op. cit.*, p.53.
57 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.129.
58 Zaki LAÏDI, *Les contraintes d'une rivalité. Les superpuissances et l'Afrique (1960-1985)*, Paris, La Découverte, 1986, p.20.
59 Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, 17 décembre 1969, *FRUS*, 1969–1976, Volume XXVIII, Southern Africa ; Regional Issues, doc.20 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v28/d20 ; consulté le 13 octobre 2019).
60 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.795.
61 *Ibid.*, p.795.

pousse le trafic en provenance de la péninsule Arabique à contourner le cap de Bonne-Espérance.

Mais au milieu des années 1970, les Portugais sont sur le point de quitter l'Afrique et les Français présents à Djibouti préparent également leur retrait de la Corne. Les États-Unis s'interrogent alors sur le risque d'un effet « appel d'air » occasionné par le recul de cette présence alliée et potentiellement favorable à une incursion du bloc de l'Est. En effet, si aux yeux de Washington la menace soviétique sur le sous-continent reste moindre au début du deuxième mandat de Nixon, lorsque Ford prend sa place, « les nuées d'orage s'amoncellent » en Afrique australe[62].

Lors de l'indépendance du Congo – ex-Congo-Belge – en 1960, une série de troubles poussent déjà les États-Unis à intervenir successivement[63]. Les Américains craignent principalement que les intentions indépendantistes qui fleurissent dans le pays ne provoquent un désordre favorable à une intervention de l'URSS, une menace exacerbée par le comportement du Premier ministre congolais Patrice Lumumba, prompt à s'aliéner une grande partie des anciens administrateurs du pays et à chercher du soutien où il peut, en particulier auprès du Kremlin. Cette attitude conduira finalement à son assassinat[64] et en 1965, par un coup d'État, Mobutu Sese Seko devient président du Congo.

Les intérêts américains dans le pays rebaptisé Zaïre, très faibles au départ, grandissent jusqu'à atteindre un milliard de dollars d'investissements en 1977[65]. Les relations entre les États-Unis et le Zaïre de Mobutu, allié fidèle dans l'opposition Est-Ouest, sont bonnes – comme en témoigne la rencontre du dictateur zaïrois avec Nixon et Kissinger le 10 octobre 1973[66]– toutefois elles vont en se dégradant à mesure que le Zaïre rencontre des difficultés économiques. La décolonisation maladroite et les événements intervenus au moment de l'indépendance, en particulier autour de la tentative de sécession du Katanga, ont favorisé un climat régional tendu. La complète déstructuration politique entreprise par Mobutu et les conséquences désastreuses qu'elle entraîne sur l'économie du pays à partir des années 1970 n'arrangent rien. Cette situation – qui sera à l'origine des crises du Shaba durant le mandat du Carter – influence le sort du pays voisin et fragilise la stabilité de l'Angola qui s'apprête à quitter la tutelle portugaise.

Le 19 avril 1975, le président zambien Kenneth Kaunda se rend à Washington pour une visite

62 Selon les mots de Kissinger sur la crise angolaise. Cette expression illustre le caractère précurseur de cette crise sur les difficultés qu'allaient rencontrer les États-Unis face aux Soviétiques en Afrique. Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.697.

63 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.198.

64 À ce jour aucune implication des États-Unis dans l'assassinat de Lumumba n'a jamais été confirmée. La déclassification de nouvelles archives en octobre 2017 (en rapport avec l'assassinat de J. F. Kennedy) révèle néanmoins un projet d'assassinat du Premier ministre congolais par la CIA. « Summery of facts – investigation of CIA involvement in plans to assassinate foreign leaders », *National Archives and Records Administration*, JFK Assassination Records, Record n°178-10004-10091, 30 mai 1975, (En ligne : https://www.archives.gov/files/research/jfk/releases/docid-32112745.pdf ; consulté le 12 novembre 2019).

65 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.216.

66 Memorandum of Conversation, Washington, 10 octobre 1973, *FRUS,* 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Zaire, doc.258 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d258 ; consulté le 15 novembre 2019).

d'État[67]. Il fait alors part au président Ford et au secrétaire d'État Kissinger de ses inquiétudes au sujet de l'Angola et réussit à convaincre le président que les Soviétiques soutiennent un mouvement de libération marxiste. Il affirme que seule une assistance américaine pourrait interrompre leur élan vers la prise du pouvoir.

En effet, suite au coup d'État de Lisbonne d'avril 1974, le Portugal prépare l'indépendance de ses possessions coloniales africaines. Après quinze années de guérilla, un gouvernement de transition est établi en Angola au début de l'année 1975, composé de trois grands mouvements de libération. Chargés de mener ensemble les préparatifs pour l'indépendance, chacun mène sa propre campagne dans tout le pays en vue des élections prévues en octobre 1975 alors que l'indépendance du pays est fixée au 11 novembre de la même année[68].

Les trois mouvements de libération – le MPLA (Mouvement populaire pour la libération de l'Angola), le FNLA (Front national de libération de l'Angola) et l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola) – ont tous historiquement reçu de l'aide des pays communistes, mais les dirigeants du MPLA ont une orientation clairement marxiste, « anti-impérialiste » et ont ouvertement critiqué les États-Unis, notamment pour leur soutien au Portugal[69].

Au printemps 1975, le gouvernement de transition se désintègre alors que les forces du FNLA et du MPLA s'affrontent dans le nord de l'Angola. En juillet, le MPLA prend le dessus, en expulsant le FNLA et l'UNITA de Luanda, la capitale. Les États-Unis, via la CIA, ont déjà soutenu Holden Roberto, le chef du FNLA, en lui versant une aide financière, alors que la République populaire de Chine soutient Jonas Savimbi de l'UNITA. Par ailleurs, Mobutu assiste également le FNLA et combat à cette occasion les indépendantistes katangais qui ont fui le Zaïre en 1964 et se sont engagés auprès des Portugais avant de rejoindre le MPLA dans sa lutte contre le FNLA[70].

D'après Kaunda, le MPLA est devenu un véritable instrument de Moscou alors que par ailleurs, les Cubains entraînent ce même mouvement depuis des années[71]. Il insiste également sur le fait que les États-Unis doivent soutenir Savimbi, le leader de l'UNITA. Une victoire de ce dernier représente le compromis le plus acceptable pour les autres États africains et donc pour l'Organisation de l'unité africaine (OUA)[72].

67 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.697.
68 John STOCKWELL, *In Search of Ennemies. A CIA Story*, New York, Norton, 1984, p.48.
69 *Ibid.*, p.48.
70 John A. MARCUM, *The Angolan Revolution. Volume II: Exile Politics and Guerrilla Warfare*, *1962-1976*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1979, p.259.
71 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.701.
72 Memorandum of Conversation, Washington, 19 avril 1975, *FRUS*, 1969–1976, Volume XXVIII, Southern Africa ; Portuguese Africa, doc.103 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v28/d103; consulté le 19 novembre 2019).

La situation en Angola devient capitale pour Kissinger. Dans l'argumentation qu'il déploie pour légitimer une opération de la CIA, il évoque l'intérêt que représentent les routes maritimes d'Afrique australe pour le pétrole[73], mais surtout, suite à la défaite au Vietnam et face aux critiques autour de la détente, il craint que les Américains paraissent à nouveau faibles face à l'URSS. Il écrit dans ses mémoires : « […] si l'Union soviétique peut intervenir à douze mille kilomètres de chez elle sans être inquiétée, […] les pays du sud de l'Afrique en concluront nécessairement que les États-Unis ont abdiqué dans cette région[74] ». Il craint que toute la stabilité de l'Afrique australe ne soit menacée, qu'une victoire communiste en Angola ne renforce la vulnérabilité de la région alors que le départ des Portugais compromet une forme de « pouvoir blanc » profitable à la défense des intérêts américains.

Kissinger espère également remettre de l'ordre dans les relations entre les États-Unis et le Zaïre qui commencent à se dégrader à partir de 1975. Le Zaïre, comme la Zambie, craint la perspective de voir s'installer à ses frontières un gouvernement soutenu par le Kremlin. Mobutu, que la menace soviétique préoccupe particulièrement, a déjà interrompu les relations diplomatiques du Zaïre avec l'URSS à deux reprises depuis 1960 – avant néanmoins de les rétablir[75]. La corruption qui touche l'ensemble du gouvernement provoque le mécontentement de la population zaïroise qui exprime son hostilité au printemps 1975. Cette année-là, les prix mondiaux du cuivre ne cessent de chuter, privant l'économie zaïroise et zambienne d'un revenu essentiel. Mobutu accuse alors fréquemment les États-Unis de jouer sur les cours du cuivre[76] et s'en prend à l'ambassade américaine de Kinshasa qu'il accuse de comploter contre lui[77]. Il expulse l'ambassadeur des États-Unis en juin 1975 et arrête une grande partie des agents zaïrois de la CIA dont certains sont menacés de la peine de mort[78]. La défaite du FNLA à Luanda plonge Mobutu dans le désarroi. Le département d'État espère ainsi regagner la bonne faveur du dictateur en soutenant ses politiques angolaises.

Kissinger décide donc d'appuyer les groupes nationalistes opposés au MPLA par une opération clandestine menée par la CIA alors que le secrétaire d'État adjoint pour l'Afrique, Nathaniel Davis (qui démissionnera quelques mois plus tard) s'y oppose et préconise une action d'ordre diplomatique plutôt que militaire[79]. Selon lui, une intervention de la CIA pourrait provoquer une escalade des

73 John Stockwell, *op. cit.*, p.42.
74 Henry Kissinger, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.698.
75 John Stockwell, *op. cit.*, p.43.
76 Il s'en plaint notamment lors de sa rencontre avec Nixon et Kissinger en octobre 1973. Memorandum of Conversation, Washington, 10 octobre 1973, *FRUS*, 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Zaire, doc.258, *op. cit.*
77 John Stockwell, *op. cit.*, p.44.
78 *Ibid.*, p.44.
79 Nathaniel Davis, « The Angolan Decision of 1975: A Personal Memoir », *Foreign Affairs*, n°57, 1978 (En ligne : https://www.foreignaffairs.com/articles/angola/1978-09-01/angola-decision-1975-personal-memoir; consulté le 19 novembre 2019).

tensions entre les États-Unis, l'URSS et Cuba et renforcerait le sentiment antiaméricain dans la région[80]. La CIA sera ensuite accusée par le Congrès d'avoir collaboré illégalement avec l'Afrique du Sud, ajoutant un grief supplémentaire à l'intervention et donnant raison au scepticisme de Davis[81].

L'Afrique du Sud, de son côté, redoute l'arrivée d'un nouveau gouvernement noir hostile à ses frontières. Elle craint qu'avec le Mozambique, ouvertement menaçant face au régime d'apartheid, un nouvel élan soit donné aux aspirations nationalistes noires mais également que l'Angola leur offre un refuge[82]. Ces craintes poussent donc l'Afrique du Sud à s'engager, à l'instar des États-Unis, aux côtés des forces qui combattent le MPLA. Cette association avec le pays de l'apartheid est extrêmement préjudiciable pour l'image des États-Unis en Afrique et c'est pour cette raison que le gouvernement nigérian refusera à l'avion de Kissinger, lors d'un séjour en Afrique en 1976, de se poser à Lagos[83].

Suite à une lutte bureaucratique entre le secrétaire d'État et le bureau des Affaires africaines dirigé par Davis, l'opération jugée urgente est finalement décidée le 27 juin en début de journée[84] et l'après-midi, une réunion du NSC avalise le plan de Kissinger[85]. En octobre, les troupes sud-africaines s'approchent de Luanda et incitent Fidel Castro à s'investir davantage alors que les États-Unis ne parviennent déjà que difficilement à soutenir le rythme des livraisons d'armes en provenance de l'URSS.

Contrairement à l'impression initiale des États-Unis, Cuba agit en réalité moins pour le compte de Moscou que pour l'intérêt que porte La Havane à l'Afrique[86] et les mouvements communistes qui grandissent sur le continent depuis les années 1960. Castro ira jusqu'à envoyer plusieurs dizaines de milliers de Cubains en Angola. Cette intervention perçue comme l'action d'un bloc soviétique monolithique par les États-Unis est ainsi considérée comme une violation de la détente. Après le Vietnam, surgit le spectre du bourbier et le Congrès refuse alors de s'impliquer davantage. Deux amendements entre décembre 1975 et juin 1976 – Tunney et Clark – par la contrainte qu'ils imposent, mettent fin aux opérations américaines en Angola et interrompent l'aide fournie aux groupes locaux. Ford déclare à propos des parlementaires, « ils n'ont plus d'estomacs[87] ».

---

80 *Ibid.*
81 John STOCKWELL, *op. cit.*, p.229.
82 Nancy MITCHELL, *op. cit.*, p.29.
83 *Ibid.* p.53.
84 Memorandum of Conversation, Washington, 27 juin 1975, *FRUS*, 1969–1976, Volume XXVIII, Southern Africa ; Portuguese Africa, doc.112 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v28/d112 ; consulté le 19 octobre 2019).
85 Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, 27 juin 1975, *ibid.*, doc.113 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v28/d113 ; consulté le 19 octobre 2019).
86 Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.719.
87 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.16.

Il faut dire que l'année 1975 – surnommée l'« année du renseignement » selon la formule devenue célèbre du politologue Loch Johnson[88]– a vu les actions clandestines de la CIA passées au crible de plusieurs commissions parlementaires. Dans un climat de méfiance, le Congrès tient, d'une part, à limiter ce genre d'actions – immorales et source de scandales – et, d'autre part, à exprimer son autorité face à l'exécutif jugé trop disposé à y recourir.

Les troupes sud-africaines sont contraintes de se retirer d'Angola et en février 1976, grâce au soutien de l'URSS et à l'aide décisive de Castro, le MPLA est installé à Luanda et dirige le pays où la guerre civile est loin de s'achever. Les opérations menées par la CIA sont un échec et la droite républicaine critique vigoureusement la politique du secrétaire d'État Kissinger et du président Ford. Cet épisode renforce le sentiment d'impuissance des États-Unis face aux Soviétiques et constitue une preuve de vulnérabilité encourageante pour l'interventionnisme de l'URSS et de Cuba en Afrique.

Un nouveau test de crédibilité dans la Corne de l'Afrique mettra l'administration Carter à l'épreuve et cet épisode angolais marque le début des hésitations et des difficultés à trouver une posture pour répondre aux interventions soviético-cubaines sous l'influence du « syndrome du Vietnam » et depuis les retombées, sur les institutions américaines, du scandale du *Watergate*.

La stratégie du *linkage* adoptée ici par l'administration Ford a occulté certaines complexités régionales et la politique globaliste consistant à réduire les crises africaines à la confrontation Est-Ouest sera remise en cause par l'administration Carter. Ce dernier, pour se démarquer de ses prédécesseurs, va ainsi favoriser au départ une approche régionaliste basée sur la coopération et la prise en compte des particularités locales.

La Corne de l'Afrique va très rapidement venir renforcer et concentrer les inquiétudes et les rivalités de la guerre froide sur le continent. Une fois encore, il est important de revenir avec précision sur l'histoire, les particularités et les liens que cette péninsule entretient avec les États-Unis pour en déduire la perception américaine à son sujet.

88 Loch K. JOHNSON, *A Season of Inquiry: Congress and Intelligence*, Chicago, The Dorsey Press, 1988, p.266.

Chapitre II : La Corne de l'Afrique et les États-Unis, histoire et évolution

Introduction : Historicité et représentation historique de la Corne de l'Afrique

Si la Corne de l'Afrique tient d'abord sa désignation du fait de l'allure qu'elle donne au continent africain – avec sa forme en corne de rhinocéros – elle est devenue, au fil du temps, un terme géopolitique pour désigner l'Éthiopie (dont l'Érythrée à l'époque), la Somalie et Djibouti[89].

L'expression, qui viendrait des Britanniques[90], désigne cette région influencée par le monde méditerranéen, le Moyen-Orient et « les profondeurs animistes de l'Afrique[91] » qui constitue, d'après Elikia M'bokolo « un carrefour des races, des religions et des civilisations[92] ». En outre, toujours selon l'historien ;

> Contrairement à nombre d'États africains, dans lesquels les évolutions récentes se font souvent d'après des lignes de force issues de la colonisation, les développements de la situation politique dans la Corne se situent plutôt dans le prolongement d'une histoire locale sur laquelle sont venues se greffer des idéologies nouvelles ou des ambitions extérieures[93].

Cette observation souligne l'importance dans la Corne de l'Afrique d'un legs historique intrinsèque qui, dans les années 1970, loin néanmoins de neutraliser l'influence de la colonisation sur la géopolitique régionale, vient nourrir des représentations et accentuer la persévérance de nationalismes.

La légitimité territoriale clamée par les indépendantistes érythréens, le souhait de Mogadiscio d'administrer Djibouti et la conviction des Somaliens que l'Ogaden doit s'extraire de la tutelle éthiopienne sont portés par des discours qui mêlent les facteurs culturels, religieux, ou identitaires. L'argumentation qui consiste à justifier la nouvelle organisation administrative que chacun préconise – au-delà des considérations d'ordre économique et purement géopolitique dans cette importante zone littorale de transit – met systématiquement en exergue l'héritage d'une lente et

89 Dans certains cas, en particulier dans la littérature anglophone, cette dénomination peut faire simplement référence à la Somalie et l'Éthiopie ou dans d'autres circonstances, dans une vision plus large, inclure le Soudan et le Soudan du Sud, voire le Kenya.

90 Il est difficile néanmoins d'en connaître l'origine exact. Selon Sonia Le Gouriellec par exemple, le terme serait apparu pour la première fois sous la plume de Fernand Maurette au début du XXe siècle. Sonia LE GOURIELLEC, *Djibouti..., op. cit.*, p.38.

91 Elikia M'BOKOLO, *L'Afrique au XXe siècle : Le continent convoité,* Paris, Seuil, 1985, p.278.

92 *Ibid.,* p.278.

93 *Ibid.,* p.278.

ancienne construction structurelle de la Corne de l'Afrique. Mais l'histoire étant sujette à de nombreuses interprétations, les mythes fondateurs des nations de la Corne portent en eux des contradictions génératrices de conflits dès lors qu'ils prétendent aller à contresens des intérêts du riverain.

C'est ainsi que pour l'Éthiopie, forte de son passé impérial prestigieux, la « Grande Somalie » est une légende montée de toute pièce[94] et l'espoir des Somaliens de réunir en un seul pays tous les Somalis de la région – largement flatté du temps de la courte occupation britannique de l'ensemble des territoires occupés par ce groupe ethnique – une réécriture opportuniste de l'histoire. Toujours selon Addis-Abeba, l'Érythrée et Djibouti, au-delà de l'intérêt géostratégique qu'elles représentent, sont des régions historiquement attachées à l'Éthiopie, et ce, malgré les discours indépendantistes érythréens qui clament que leur pays est historiquement exclu de l'économie, de la culture et de la religion éthiopienne et revendique parfois une histoire ancienne complètement séparée de celle de leur voisin[95].

Le parcours et la greffe des influences exogènes et des idéologies nouvelles sur la Corne de l'Afrique complètent l'historicité de ces États et dans le monde d'interdépendance des années 1970, ils n'ont d'autres choix pour parvenir à conquérir ou préserver leur intégrité territoriale que de s'inscrire dans un réseau de coopération, issu d'anciennes collaborations ou de nouvelles alliances de circonstance avec les voisins – en Afrique et au Moyen-Orient – et auprès des grandes puissances capables de vendre ou de fournir de l'armement en échange de leur loyauté et de l'exploitation d'infrastructures.

La bonne volonté des soutiens extérieurs est guidée par différents facteurs – liens culturels et religieux, notamment entre pays musulmans de la Corne et de la péninsule Arabique, potentiel économique, protection de ressortissants, présence d'intérêts stratégiques, etc. À ce titre, il est souvent convenu que les États-Unis étaient plutôt enclins à soutenir l'Éthiopie, en tous cas jusqu'à la chute de Haïlé Sélassié, en raison de la taille du pays, de sa population et des efforts diplomatiques de l'empereur qui rencontra durant son règne cinq présidents américains – Franklin Roosevelt, Dwight Eisenhower, John Kennedy, Lyndon Johnson et Richard Nixon[96].

Il est indéniable également que le passé original de l'Éthiopie, pays de religion chrétienne orthodoxe et probable berceau de l'humanité[97], a également de quoi charmer les spécialistes

94 On peut lire notamment de nombreux articles dans le journal de propagande éthiopien *Ethiopian Herald* qui reflètent l'opinion dominante à Addis-Abeba et visent à discréditer les théories de Mogadiscio sur l'aire d'influence somalienne. Ce sujet est traité dans la partie 2, chapitre II.

95 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa : From war to peace*, Londres, MacMillan Press, 1991, p.10.

96 Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn : U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953–1991*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, p.23.

97 Il est amusant de constater que Paul Henze attribue d'ailleurs entièrement la découverte et la dénomination de Lucy à un Américain et son élève en faisant totalement abstraction du fait que ce fut le travail d'une équipe internationale

américains qui entretiennent des liens émotionnels avec le pays. La forte médiatisation de la conquête par l'Italie fasciste de l'Éthiopie en 1936 a mis sous les projecteurs la bravoure d'un des rares peuples indépendants d'Afrique et ravivé l'influence de la communauté noire-américaine qui, depuis la victoire de Menelik II à Adoua en 1896 et la désignation par les rastafariens de l'Éthiopie comme le « *homeland* » des descendants d'esclaves, accordent un rôle messianique à Haïlé Sélassié et sacralisent le pays dont la bannière arbore le lion de Juda.

Il n'est ainsi pas étonnant qu'au sein de l'administration américaine, certains bureaucrates en charge des affaires africaines aient un parti pris très prononcé pour l'Éthiopie, comme le principal spécialiste de la Corne de l'Afrique du NSC du président Carter, Paul Henze, qui va insister pendant tout le mandat pour que les décisions de l'administration penchent en faveur d'un rapprochement des États-Unis avec Addis-Abeba[98]. D'après lui, « pour la plupart des Américains, les dimensions sociales, économiques et éducatives de la relation [entre les États-Unis et l'Éthiopie] ont toujours dépassé les considérations militaires[99] ».

Mais en réalité, pour ceux qui dirigent la sécurité des États-Unis, que ce soit au sein du cabinet présidentiel ou dans l'armée, la portée symbolique de la relation entre les États-Unis et la Corne de l'Afrique importe peu, pas plus que les rares minerais que contient cette dernière ou la légitimité des régimes en place. Pour les hauts fonctionnaires, les militaires et les stricts combattants de la guerre froide, c'est de sa particularité géographique que la Corne de l'Afrique tire son intérêt[100]. En face du Moyen-Orient et sur un axe majeur des routes maritimes, l'extrémité orientale de l'Afrique revêt ainsi une importance stratégique qui dépasse largement les considérations historiques.

En voyant l'URSS prendre parti dans les conflits qui vont opposer l'Éthiopie et la Somalie à partir de 1977, certains à Washington verront même une potentielle opportunité de faire de la Corne un bourbier pour les Soviétiques, semblable, dans une moindre mesure, au revers subis par les Américains au Vietnam. À cette tentation néanmoins, les éléments les plus « modérés » de l'entourage du président seront farouchement opposés.

Ainsi malgré les efforts des fonctionnaires pour influencer l'orientation du gouvernement américain en faveur d'un pays ou d'un autre, ce sont les débats autour des considérations de stratégies sécuritaires qui vont primer, et les plaidoyers bureaucratiques vont se noyer dans les ambitions idéologiques contradictoires des acteurs de haut rang. Pour comprendre les crises qui

qui comprenait des Éthiopiens et avait été mise en place par des Européens. Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.,* p.15.

98 Nancy MITCHELL, *op. cit.*, p.16.

99 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.,* p.54.

100 John Bowyer BELL, *The horn of Africa : Strategic Magnet in the Seventies*, New York, Crane Russak, 1973, p.8-9, cité par Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op.cit.*, p.15.

exigent dès les premiers mois de l'administration Carter l'élaboration d'une stratégie pour la Corne de l'Afrique, il convient d'interroger la racine de ces événements, de revenir sur l'instrumentalisation des mythes au service des intérêts nationaux et de se pencher sur la construction et l'évolution de ces États situés à « un carrefour [...] des religions et des civilisations[101] ».

1.2.1 Genèse des États contemporains de la Corne de l'Afrique et relations avec les États-Unis

Dans la Corne de l'Afrique, la situation à laquelle l'administration Carter se trouve confrontée dans la deuxième moitié des années 1970 s'articule selon un schéma qui place l'Éthiopie révolutionnaire au centre d'une géopolitique dont les marges et les États riverains connaissent des bouleversements ou entretiennent une relation conflictuelle. Il est d'ailleurs courant de présenter la Corne de l'Afrique comme « un îlot chrétien dans un environnement musulman » où L'Éthiopie chrétienne « par essence » serait encerclée par des États musulmans[102]. Dans cette dichotomie, l'Islam et ses adeptes, établis de longue date sur la côte (dans les actuelles Érythrée, Djibouti et Somalie) auraient progressivement pris en étau le royaume chrétien implanté sur les hauts plateaux éthiopiens jusqu'à menacer son existence au XVIe siècle. Puis, finalement repoussés, les musulmans de la Corne de l'Afrique se seraient retrouvés écartés du centre du pouvoir, en marge de la région et du vaste royaume conquis par Menelik II à la fin du XIXe siècle.

Si ce schéma tient en partie d'une certaine simplification – musulmans et chrétiens ayant très certainement collaboré et partagé le pouvoir du centre et de la périphérie de la Corne d'une manière ou d'une autre – il illustre la manière dont s'est forgé le mythe d'une histoire éthiopienne bâtie en particulier autour de la religion. Ce sont les moines lettrés des hauts plateaux qui, dès l'époque médiévale, ont contribué à la mise en place d'une tradition nationale, en plaçant les musulmans en marge et en périphérie de l'empire[103].

La distinction religieuse est renforcée sur le littoral de la Corne par la revendication plus large d'une identité ancienne, culturelle voire ethnique dans le cas des Somalis. La colonisation des côtes

101 Voir notes 91/92, p.43.

102 François-Xavier FAUVELLE-AYMAR, Bertrand HIRSCH (dir.), « Espaces musulmans de la Corne de l'Afrique au Moyen Âge », *Annales d'Éthiopie Hors-Série*, Centre français des études éthiopiennes (CFEE), Éditions de Boccard, 2017, p.7. Ce sont également les termes des chrétiens amharas qui dirigent le pays durant la période de l'empereur Sélassié, et qui représentent une minorité de l'ensemble de la population éthiopienne. Ils se perçoivent comme « une île chrétienne dans une mer islamique ». Jeffrey Alan LEFEBVRE, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal : Containment and the Balance of Power Dilemma in the Horn of Africa », *The Journal of Modern African Studies*, Vol.36, n°4, 1998, p.614 (En ligne : https://www.jstor.org/stable/161927 ; consulté le 20 novembre 2019).

103 François-Xavier FAUVELLE-AYMAR, Bertrand HIRSCH (dir.), *op.cit.*, p.9.

les plus orientales de l'Afrique et les arrangements frontaliers entre l'Éthiopie et les grandes puissances européennes de la fin du XIXe siècle jusqu'aux années 1960 ont renforcé des sentiments d'appartenance à une entité propre, source de nationalismes et d'indépendantismes durables.

Cette colonisation débute à partir de 1827, alors que le Royaume-Uni signe des traités avec des clans Somalis et s'installe sur le littoral de la Corne en face d'Aden. Les Britanniques sont rapidement suivis par les Français qui investissent le golfe de Tadjourah à Obock puis Djibouti, près du détroit de Bab-el-Mandeb qui sépare l'Afrique de la péninsule Arabique tandis que l'ouverture du canal de Suez en 1869 renforce l'importance stratégique du golfe d'Aden et de la mer Rouge. Au début des années 1880, les Italiens, tout juste unifiés, s'installent progressivement sur la côte nord de l'Abyssinie et posent les fondements de l'identité érythréenne en dessinant la carte de l'actuelle Érythrée au fil de leurs conquêtes militaires[104]. La célèbre défaite contre l'armée éthiopienne à Adoua dans la partie septentrionale de l'Éthiopie en 1896 marque la fin de l'expansion italienne qui a toutefois fait son chemin parallèlement en Somalie grâce au soutien de Londres qui, dans un contexte de concurrence coloniale, souhaite limiter et endiguer l'influence française. Les trois puissances européennes signent entre 1888 et 1891 les traités fixant les frontières de la Côte française des Somalis (qui deviendra la République de Djibouti) et la limite des aires d'influence du Somaliland britannique et de la Somalie italienne. Pour Londres, à condition de ne pas menacer la région du Nil, les Italiens peuvent ainsi revendiquer leur suprématie sur une grande partie de la Corne de l'Afrique[105].

De son côté, l'Éthiopie qui assiste à l'installation des Européens aux frontières de l'Abyssinie, se lance dans une extension de son territoire au Sud et au Sud-Est. Après la fondation de sa capitale Addis-Abeba (qui signifie Nouvelle Fleur) en 1883, l'empereur Menelik II achève quatre ans plus tard la conquête, à l'Est du pays, d'Harar et de sa région. La victoire des forces abyssiniennes à Adoua octroie à l'Éthiopie le statut de puissance régionale. Elle annexe alors l'Ogaden, province largement occupée par des Somalis – peu administrée par les Européens – et fixe en 1897 par un traité avec les Britanniques à la fois ses frontières avec le Somaliland[106] et sa souveraineté sur une grande partie de l'Ogaden dont sa partie nord riche en pâturages : les régions du Haud et de la *Reserved area*[107].

Les traités frontaliers sont signés sans consultation des notables Somalis ce qui sera inévitablement source de conflits et de confusions lors de la décolonisation.

104Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », in Gérard PRUNIER (dir.), *l'Éthiopie contemporaine*, Paris, Karthala, 2007, p.333.
105Henri WESSELING, *op. cit.*, p.460.
106Robert WIREN, *Somaliland, pays en quarantaine*, Paris, Karthala, 2014, p.21.
107David James Latham BROWN, « The Ethiopia-Somaliland Frontier Dispute », *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol.5, n°2, 1956, p. 245 (En ligne :www.jstor.org/stable/755848 ; consulté le 20 novembre 2019).

En plus de sa victoire sur les Italiens, c'est également l'appartenance de son empire au monde chrétien qui permet à Menelik II de préserver son indépendance territoriale. En 1885, le traité de Berlin sur les règles coloniales a souligné cette situation qui exclut une occupation européenne et il est intéressant de constater qu'à cette époque c'est l'appui Russe qui, au nom de la religion orthodoxe, a été déterminant pour encourager et permettre à l'empereur la fondation et la reconnaissance de sa « grande Éthiopie[108] ».

Au tournant entre le XIXe et le XXe siècle, la majorité de la Corne de l'Afrique étant ainsi colonisée par les Européens, c'est vers l'Éthiopie indépendante que Washington va se tourner pour établir un timide rapprochement diplomatique. Le commerce avec les États-Unis – essentiellement de textile américain dans un sens, de peaux et de café dans l'autre – pousse le consul américain de Marseille, Robert P. Skinner, à solliciter auprès du président McKinley l'ouverture de relations diplomatiques avec l'Éthiopie[109]. L'idée fait son chemin et c'est finalement Théodore Roosevelt qui charge en 1903 le diplomate d'une mission pour négocier un traité commercial avec le pays. Le « Traité de réglementation des relations commerciales entre les États-Unis et le roi d'Éthiopie » d'une validité de dix ans est signé en décembre de la même année et Skinner repart d'Abyssinie avec les bons offices du Négus Menelik II, chargé de nombreux cadeaux dont un lion qui prendra ses quartiers au zoo national de Washington[110]. Le diplomate exprime déjà sa fascination pour un pays dont il décrit les apparences comme « dans tous les aspects essentiels identiques à ceux qui prévalaient à Bethléem il y a 2 000 ans[111] ».

Lors de son voyage, Skinner n'a pu que constater la forte influence française dans la Corne de l'Afrique. Il est d'abord accueilli au port de Djibouti par le gouverneur français de la colonie[112] puis à Addis-Abeba par Léon Chefneux, conseiller français en affaires étrangères de Menelik, avant d'être salué en grande pompe au palais de l'empereur par l'orchestre impérial qui joue les airs de la Marseillaise[113]. Les Français entretiennent en effet d'excellents rapports avec le Négus, en particulier pour être opposés aux Italiens. Une nouvelle monnaie en argent est frappée en France et Paris reçoit des renseignements par ses agents dont l'évêque Mgr Taurin-Cahagne qui, depuis Harar, entretient des contacts directs et constants avec Djibouti par un service postal organisé. En outre, l'ambassadeur français en Éthiopie, Léonce Lagarde – également gouverneur des possessions françaises dans la Corne dont il a grandement favorisé le développement – est nommé duc d'Enttoto

108 Jean GALLAIS, *Une géographie politique de l'Éthiopie. Le poids de l'État*, Paris, Economica, 1989, p.22.
109 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.41.
110 *Ibid.,* p.43.
111 Amanda Kay McVETY, *Enlightened Aid. U.S. Development as Foreign Policy in Ethiopia*, New York, Oxford University Press, 2012, p.6.
112 Paul Henze cite Alfred Martineau mais ce dernier n'était alors plus gouverneur de la CFS. Skinner a pu rencontrer Albert Dubarry qui en était alors le gouverneur par intérim.
113 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.42.

par l'empereur, tandis que des officiers français participent à la formation de l'armée éthiopienne[114].

Menelik envoie en 1893 le gouverneur de Harar en visite officielle à Djibouti et l'année suivante, il signe avec Chefneux et le suisse Alfred Ilg un contrat de concession qui accorde l'autorisation et la mise en place de la « Compagnie impériale des chemins de fer éthiopiens » censée relier par le rail Djibouti au Nil Bleu, en passant notamment par Harar. L'entente prévoit qu'aucune autre ligne ne sera réalisée par des compagnies concurrentes. Dans un agrément signé entre la France et l'empereur en 1897, ce dernier précise que Djibouti est le « débouché officiel du commerce éthiopien[115] ». Skinner, en 1903, emprunte le premier tronçon qui le mène de la colonie française jusqu'à la ville éthiopienne de Dire Dawa et il est alors persuadé que Djibouti, grâce au chemin de fer, constitue la clé de l'avenir commercial de l'Abyssinie en tant que terminus pour les échanges avec l'Empire éthiopien[116]. À son arrivée dans la Côte française des Somalis, le diplomate américain remarque avec humour que beaucoup d'Africains de la Corne sont nus et présage d'un potentiel limité pour le commerce de tissus en provenance des États-Unis[117].

Bien que cela n'ait probablement pas de rapport direct, la relation entre les deux pays ne prend, en effet, pas une ampleur significative suite à ce traité. Cependant, les mythes de l'Éthiopie persistent dans l'imaginaire américain et dans l'exercice d'une influence culturelle aux États-Unis, notamment au sein de la communauté noire-américaine alors bercée par les discours du charismatique et influent Marcus Mosiah Garvey qui accompagne la « Renaissance de Harlem » pendant la Première Guerre mondiale. Figure d'un éthiopianisme religieux, ses harangues inspirées évoquent un Dieu d'Éthiopie et portent des messages divinatoires. Il annonce : « Regardez vers l'Afrique, un roi noir sera couronné, le jour de la délivrance sera proche[118] », une parole qui donnera foi au mouvement rastafarien dont les partisans reconnaîtront lors du couronnement de Haïlé Sélassié la réalisation d'une prophétie et seront convaincus de la véracité des titres de l'empereur[119].

Addis-Abeba, qui a besoin de construire des liens diplomatiques à l'étranger, est réceptive à cet engouement. En 1922, à la convention de l'*Universal Negro Improvement Association*, une association fondée par Marcus Garvey, l'Éthiopie délivre un message dans lequel elle invite les Noirs-Américains, hommes et femmes, professeurs, artisans, musiciens, etc. à « rentrer au pays natal » et à soutenir un État en pleine construction[120].

---

114 Leo SILBERMAN, « Why the Haud Was Ceded », *Cahiers d'Études Africaines*, Vol. 2, n°5,1961, p.53.

115 Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *Histoire de Djibouti. Des origines à la République*, Paris, Présence Africaine, 1985, p.77.

116 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.42.

117 *Ibid.*, p.42.

118 Giulia BONACCI, « Le "Rapatriement" des Rastafaris en Éthiopie. Éthiopianisme et retour en Afrique", *Annales d'Ethiopie*. Vol.18, 2002, p.256.

119 Jacques MERCIER, « L'Éthiopie en tant que mythe », in Gérard PRUNIER (dir.), *l'Éthiopie contemporaine*, *op.cit.*, p.404.

120 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, pp.46-47.

Mais hormis ces aspects sociaux-historiques, la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie reste très modeste. En 1929, une branche de la *Singer Sewing Machine Company* à Addis-Abeba est la seule entreprise américaine enregistrée dans le pays[121].

Dans la Côte française des Somalis, les Français s'empressent de mettre en valeur le débouché portuaire de leur colonie en délaissant l'arrière-pays. Les travaux de construction du chemin de fer entre Djibouti et Addis-Abeba commencent en 1897 et après une série de rebondissements la ligne est finalement mise en service dans sa totalité en 1917. Pendant la Première Guerre mondiale, un détachement de tirailleurs sénégalais protège la colonie (il repousse les Allemands en 1916[122]) et l'essor économique de la colonie française est soutenu par le trafic d'armements – auquel se sont notamment livrés successivement Arthur Rimbaud[123] et Henry de Monfreid[124].

Dans les régions voisines, les administrations coloniales britanniques et italiennes n'étendent que peu, dans un premier temps, leurs influences au-delà de la côte, à l'instar des Français, si ce n'est lorsqu'elles y sont contraintes – les Britanniques conquièrent ainsi progressivement l'*hinterland* du Somaliland dans les premières décennies du XXe siècle en luttant contre la rébellion du « Mad Mullah », Mohammed Abdullah Hassan[125].

En délimitant les frontières, les puissances européennes et l'Éthiopie n'ont pas pris en compte le sort des populations nomades majoritaires dans ces régions désertiques, divisant des zones de pâturages et des tribus sur plusieurs États dont l'Éthiopie, alors qu'une grande partie des accords de protection signés avec les Européens avaient justement pour but d'échapper à la domination d'Addis-Abeba, comme par exemple en Érythrée[126].

Le territoire érythréen doit, en effet, la délimitation de son espace à l'implantation italienne dans la Corne. Selon Gérard Prunier : « La forme territoriale et les frontières de l'Érythrée actuelle sont [...] le produit direct non pas d'une évolution interne mais des avancées militaires italiennes[127] ». Pour Paul Henze, « l'Érythrée n'existait pas en tant que concept jusqu'à ce que les Italiens établissent leur colonie. C'est une miniature géographique et ethnographique de l'Éthiopie : hauts plateaux, déserts, basses terres, régions fertiles et montagnes stériles[128]. »

Ces régions distinctes se traduisent par différents modes de vie – sédentaire ou nomade – mais

121*Ibid.*, p.44.

122Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.106.

123Le célèbre poète agissait cependant de manière tout à fait licite à l'époque et demanda même une dérogation auprès du ministre des Affaires étrangères lorsque l'importation d'armes vers la capitale éthiopienne fut subitement interdite. Voir Colette DUBOIS, *Djibouti 1888-1967 : Héritage ou frustration ?*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.42.

124*Ibid.*, p.120, et pp.128-133, et Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.96.

125Ioan M. LEWIS, *Understanding Somalia and Somaliland. Culture, History, Society*, New York, Columbia University Press, 2008, pp.29-30.

126Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.80.

127Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op.cit.*, p.333.

128Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia : Regional Resistance to a Marxist Regime*, Santa Monica (Californie), Rand Corporation, 1985, p.34.

surtout par une grande variété de population dont la totalité est estimée, à la fin des années 1970, entre 3 et 4 millions[129] . Les hautes terres, où se trouve la capitale Asmara, sont peuplées par des Tigréens de religion copte. Ils ont des liens traditionnels avec les habitants éthiopiens des régions voisines et constituent plus de la moitié de la population érythréenne. Le nord du pays est, quant à lui, peuplé par des Tigréens musulmans qui, pour leur part, comptent pour environ 45% de la population. D'autres minorités ethniques se partagent également le territoire[130].

Lorsque les Italiens s'arrangent avec Menelik II pour lui faire reconnaître leur influence, c'est l'occasion pour ce dernier de créer « une zone tampon le long de la frontière nord de l'Éthiopie et [de mettre] fin à près de mille ans de guerres intermittentes avec des envahisseurs musulmans venant du Nord[131] ».

Les Italiens développent alors la colonie et favorisent une transformation sociale amenant le « refoulement des paysans, [le] déclin du nomadisme et [la] sédentarisation forcée se traduisant par une prolétarisation[132]. » La région connaît une forte avancée technique, et l'économie se développe tandis que Rome « injecte des capitaux » et réalise de nombreux projets, « des voies de communication, des routes, des voies ferrés, des installations portuaires, des entreprises de construction et de transport, des entreprises légères...[133] ». Avec la mise en place d'une « petite économie manufacturière » et d'un ensemble de corps de métier, les « "Érythréens" [s'installent] peu à peu dans une certaine forme de modernité qui demeurait largement inconnue en Éthiopie[134]. » Sous Mussolini, la colonie est encore investie dans le but guerrier de conquérir l'Éthiopie avant d'être intégrée à cette dernière dans le cadre de l'Empire italien.

Le protectorat britannique du Somaliland applique, comme un peu partout dans les colonies africaines du Royaume-Uni, l'*indirect rule* (l'administration indirecte). Souvent décrite comme favorisant l'autorité traditionnelle par le maintien des structures sociales dominant le système local préexistant, cette méthode d'administration est mise en opposition avec les méthodes pratiquées par les autres pays colonisateurs[135]. Cependant, le pouvoir attribué par les Britanniques aux chefs locaux est très souvent limité. Ils sont intégrés dans la hiérarchie administrative coloniale mais n'ont à peu

129 ALAIN FENET, « Érythrée, le droit pour une indépendance », in Alain FENET, Cao-Huy THUAN, Tran-Van MINH, *La question de l'Érythrée : droit international et politique des deux grands*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, p.18.

130 *Ibid.*, p.18.

131 Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia..., op. cit.,* p.6.

132 Nafi H. KURDI, *L'Érythrée : Une identité retrouvée*, Paris, Karthala, 1994, p.74.

133 *Ibid.*, p.74.

134 Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op.cit.*, p.335.

135 La distinction des différents systèmes, notamment les systèmes français et britannique, n'est, en réalité, pas si tranchée, « chacun des deux colonisateurs ayant pratiqué ces formules suivant les époques et les territoires ». Jean-François BAYART, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p.37

près aucune autonomie d'action[136] et l'autorité peut être quasiment créée de toute pièce notamment dans le cas des sociétés lignagères où les institutions politiques centralisées sont inexistantes comme en Somalie[137].

La société somalie est segmentaire, construite par de grandes familles de clans. Si elle constitue « un cas d'espèce où les spécialistes se sont délectés pendant une vingtaine d'années d'un modèle mendélien d'organisation[138] », le pionnier incontournable de l'étude des Somalis est indéniablement l'anthropologue Ioan Myrddin Lewis. Il décrit depuis les années 1960 la structure de cette société – ses divisions complexes en familles, clans, sous-clans, etc.[139] – ainsi que la condition pastorale, indissociable de l'environnement qui touche l'extrémité orientale africaine[140]. L'aridité qui caractérise une grande partie de la Corne de l'Afrique impose, en effet, un mode de vie nomade pour l'essentiel de ses habitants et le territoire somali se découpe en réseaux, liant des points d'eau et des pâturages entre eux sur d'importantes distances. Ces derniers sont rares et convoités et ne peuvent être investis que par un petit nombre, ce qui impose un modèle social constitué à partir de l'individu et de sa famille nucléaire[141]. La société somalie connaît une certaine stabilité entre clans, avec des alliances et une forme de gouvernance conjoncturelle assurée par des anciens servant à résoudre certaines questions ponctuelles, mais pas de structure politique hiérarchisée à proprement parler.

Au moment de la colonisation, le mode de vie somali possède donc les apanages d'une société sans État, sans échelon politique ni fonction administrative – bien que la côte ait déjà été confrontée à quelques exemples de gouvernements par l'installation de citées-États arabes et de sultanats ottomans, une influence qui s'est accompagnée d'une pénétration par vagues successives de l'Islam[142].

Les Somalis, qui sont donc majoritairement nomades, se déplacent sur un territoire qui s'étale largement au-delà des frontières actuelles de la Somalie. Bien que très individualistes, selon Ioan Lewis, ils ont, par leurs caractéristiques communes, déjà avant l'indépendance une idée de l'unité qui les rassemble dans leurs pratiques culturelles, religieuses – 99% des Somalis sont musulmans sunnites[143] – et linguistiques ; un sentiment d'appartenance renforcé ensuite par la volonté de s'affranchir de la tutelle coloniale.

136Patricia BUIRETTE, « COLONIALE SYSTÈMES D'ADMINISTRATION », *Encyclopædia Universalis* (En ligne :http://www.universalis.fr/encyclopedie/systemes-d-administration-coloniale/ ; consulté le 20 novembre 2019).

137Jean-François BAYART, *op. cit.*, p.37.

138Dominique DECHERF, « SOMALIE ANNÉE ZÉRO », *Études*, tome 418, p.750.

139Ioan M. LEWIS, *A Pastoral Democracy. A study of Pastoralism and Politics Among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Münster, LIT Verlag, 1999 (1961 pour la première édition), p.4.

140*Ibid.* p.1.

141Marc FONTRIER, *L'État démantelé 1991-1995 : Annales de Somalie.* Cité dans Robert WIREN, *op. cit.*, p. 22.

142Robert WIREN, *op. cit.*, p.25-27.

143Éloi FICQUET, Alain GASCON, Francis SIMONIS, « SOMALIE », *Encyclopaedia Universalis*, 2016 (En ligne : http://www.universalis.fr/encyclopedie/somalie/ ; consulté le 20 novembre 2019).

Néanmoins, associée aux intérêts divergents des puissances tutélaires, l'absence d'une véritable conscience nationale et territoriale a sans doute favorisé la difficulté à imposer la vision somalie du découpage de la Corne de l'Afrique au moment des indépendances. Comme le dit Lewis :

> Bien que les Somalis aient toujours eu traditionnellement un sens aigu de leur unité culturelle et linguistique, ils ne formaient pas une unité politique unique. Ils constituaient une nation et non un État, même s'ils possédaient les prérequis culturels nécessaires à la création d'un État. Les […] principales divisions [familiales] de la nation […] n'agissaient pas régulièrement en tant qu'unités politiques stables ou autonomes au sein du système politique somalien. Elles étaient trop grandes et trop dispersées pour le faire et manquaient de l'organisation nécessaire. En fait, elles étaient elles-mêmes divisés en une multitude de clans subsidiaires et de divisions de clans dont les membres étaient souvent largement dispersés dans leurs mouvements nomades. […] [Les] divisions au sein de la culture nationale somalie, par ailleurs généralement homogène, ont facilité la partition impériale de cette région lors de la ruée vers l'Afrique[144].

Sous l'« *indirect rule* », en investissant d'un pouvoir plus grand certains chefs, les Britanniques contribuent très certainement à renforcer la loyauté clanique et modifient le rôle des anciens, mais le bouleversement reste moindre dans la mesure où l'intérêt porté par la métropole à sa colonie est faible[145]. Pour les Britanniques c'est le Nil qui compte et ils envisagent d'ailleurs, en compensation de l'exclusivité des Français sur le chemin de fer Djibouti-Addis-Abeba, de rejoindre par le rail le Soudan et éventuellement l'Ouganda depuis le Somaliland[146].

L'administration italienne en revanche s'implique davantage car elle a pour ambition de tirer des matières premières agricoles de la *Somalia Italiana* et d'en faire un territoire de peuplement. Avec l'arrivée du régime fasciste, des terres fertiles sont confisquées et transformées en grandes plantations. Toute contestation est sévèrement réprimée par un système de gouvernance autoritaire et envahissant, l'idéologie du régime est brutalement imposée et l'autorité traditionnelle des anciens étouffée par une bureaucratie inégalitaire et corrompue[147].

Mais l'arrivée de Mussolini au pouvoir en Italie a d'autres conséquences bien plus cruciales pour la Corne de l'Afrique. En 1934, un incident dans l'Ogaden sert de prétexte aux Italiens et le *Duce* déclare : « Nous avons été patient avec l'Éthiopie pendant 40 ans ; à présent notre patience est épuisée[148] ». L'Érythrée se transforme en un « gigantesque camp militaire » tandis qu'une grande quantité de matériel y est acheminée[149]. Entre 1935 et 1936, l'armée du dictateur italien dirigée par le maréchal Pietro Badoglio envahit l'Éthiopie. Quatre décennies après l'humiliation d'Adoua, Rome

144Ioan M. LEWIS, *Understanding Somalia and Somaliland, op. cit.,* p.27-28.
145Ioan Lewis décrit le Somaliland britannique comme la « Cendrillon de l'Empire ». *Ibid.*, p.30.
146Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.92. Voir également Colette DUBOIS, *op. cit.*, p.92.
147Robert WIREN, *op. cit.*, p.33.
148Paul B. HENZE, *Layers of Time : A History of Ethiopia*, New York, Palgrave, 2000, p.216.
149Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.107.

est vengée, l'Empire italien d'Afrique orientale, qui va de la mer Rouge à l'océan Indien, est proclamé[150].

La campagne italienne, pourtant courte, permet la fuite de Haïlé Sélassié par le chemin de fer qui le transporte à Djibouti, où il embarque pour l'exil. Malgré un discours mémorable de l'empereur éthiopien à la tribune de la Société des Nations, l'organisation, qui prouve ainsi ses limites, dénonce le comportement de l'Italie mais ne prend aucune mesure concrète contre Rome, si ce n'est de maigres sanctions économiques et morales. L'Italie garde alors son accès au canal de Suez et ne subit aucun embargo sur le pétrole.

Préoccupés par la menace posée par la montée en puissance de l'Allemagne nazie, les dirigeants européens préfèrent favoriser l'apaisement avec Rome. En janvier 1935, un accord militaire et politique a été signé entre la France et l'Italie fasciste – qui sera finalement rejeté par l'Italie – par Pierre Laval qui espère alors un soutien italien contre les Nazis en échange d'une bande territoriale de 114 000 km^2 au nord du Tchad et d'un morceau de la Côte française des Somalis qui s'accompagne d'une participation dans le chemin de fer entre la capitale éthiopienne et Djibouti. Bien que la question ne soit pas tranchée aujourd'hui, il semblerait que l'accord ait également laissé les mains libres à l'Italie dans son projet de conquête en Éthiopie[151].

Il s'avère, dans un premier temps, que l'occupation italienne de l'Éthiopie est, en outre, profitable à l'économie et au développement de la Côte française des Somalis dont les opportunités portuaires sont sollicitées par Rome avant que la relation entre la France et l'Italie ne se dégrade[152]. Ce bénéfice, bien que finalement ponctuel, avait été envisagé par le gouverneur de la colonie Marcel de Coppet qui disait dans son rapport de l'année 1935 : « Beaucoup pensent […] que la mainmise d'une puissance européenne sur l'Éthiopie serait le commencement d'une ère de prospérité pour Djibouti qui resterait le seul port moderne de transit, pour l'Éthiopie[153]. »

Les Britanniques, également préoccupés par les ambitions des Nazis, offrent une portion du Kenya à l'Italie et, plutôt que de s'aliéner Mussolini, préfèrent, comme les Français, le laisser s'imposer dans la Corne[154].

Bien qu'il n'y ait qu'un seul correspondant américain pour couvrir la guerre italo-éthiopienne – Herbert L. Matthews du *New York Times*[155] – les presses européennes et africaines, largement relayées aux États-Unis, provoquent une vague de sympathie pour l'Éthiopie à laquelle s'opposent

150Christopher CLAPHAM, « Haïlé Sélassié et son temps », in Gérard PRUNIER (dir.), *l'Éthiopie contemporaine*, op.cit., p.117.
151Pierre MILZA, « Le "tournant" de 1935 », in Pierre MILZA (dir.), *Le fascisme italien et la presse française. 1920-1940*, Paris, Éditions Complexe, 1987, p.202.
152Colette DUBOIS, *op. cit.*, pp.185-187.
153*Ibid.*, p.185.
154Christopher CLAPHAM, *op. cit.*, p.115.
155Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.51.

quelques groupes d'intérêt comme celui qui défend les Italiens-Américains et les partisans d'une neutralité sans faille de la part de la Maison-Blanche. En effet, si l'invasion par Mussolini suscite l'émoi, les sentiments isolationnistes, en particulier au Sénat, invitent le Congrès à adopter une résolution de neutralité en interdisant l'export d'armes de guerre aussi bien à l'Italie qu'à l'Éthiopie[156].

L'attitude de Mussolini dans la Corne de l'Afrique est considérée comme le fondement d'un – modeste et peu influent – *lobby* noir en faveur du continent. Faisant suite au mouvement éthiopianisme stimulé par Marcus Mosiah Garvey, la cause éthiopienne pousse des citoyens noirs-américains – qui souhaitent sensibiliser les parlementaires et le gouvernement – à s'engager aux côtés des militaires éthiopiens, à boycotter les produits italiens, à composer des textes, etc. Néanmoins Roosevelt, pour des raisons électorales, a beaucoup plus intérêt à tendre l'oreille au *lobby* italo-américain et ne fait rien de plus qu'accepter les maigres condamnations de la Société des Nations[157]. Ainsi, en dépit d'une forte mobilisation de la communauté noire-américaine et malgré une position largement en faveur de l'Éthiopie, les États-Unis isolationnistes gardent leurs distances sur ce qu'ils considèrent largement comme une querelle entre puissances européennes.

La position dominante pro-éthiopienne aux États-Unis est néanmoins remarquée à Addis-Abeba qui sera reconnaissante de cet égard et l'épisode conditionnera les excellents rapports d'après-guerre entre les deux pays[158].

Selon Paul Henze, au moment de l'invasion de l'Éthiopie, « l'Italie fut saisie d'une frénésie nationaliste qui a noyé les voix de la prudence et les craintes d'un échec[159] ». Cinq années plus tard, en 1940, l'Italie fasciste galvanisée envahit le Somaliland britannique. Après quelques tentatives, Mussolini qui parle de Djibouti comme d'une « épine dans le flan de l'empire [italien] », renonce à envahir la colonie française[160].

Finalement, entre janvier et avril 1941, le Royaume-Uni reprend non seulement le Somaliland mais s'empare également, par une contre-offensive, de l'ensemble des colonies italiennes de la Corne de l'Afrique. Pendant presque dix ans, la quasi-totalité du territoire des Somalis sera administrée par les Britanniques.

156*Ibid.*, p.52.
157Pierre-Michel DURAND, *op. cit.*, p.206.
158Paul B. HENZE, *Layer of Time, op. cit.*, p.222.
159*Ibid.*, p.215.
160André LAUDOUZE, *Djibouti, nation carrefour*, Paris, Karthala, (2ème édition), 1989, p.38.

1.2.2 La Corne de l'Afrique et sa politique internationale de 1945 aux indépendances des années 1960

Lorsque l'empereur Haïlé Sélassié rentre à Addis-Abeba en 1941 après cinq années d'exil, le territoire éthiopien est occupé par les Britanniques. Ces derniers ne rendent au pays sa souveraineté qu'à partir du mois de janvier 1942, à l'exception d'une partie de l'Ogaden – la ville stratégique de Djidjiga, la *Reserved area* et le Haud ainsi que la liaison ferroviaire entre Dire Dawa et la Côte française des Somalis – qui reste administrée par Londres pour des raisons essentiellement stratégiques puisque la Seconde Guerre mondiale n'est pas encore terminée[161].

Mais au-delà de cet aspect militaire, le Royaume-Uni nourrit le projet d'une hégémonie britannique dans la Corne de l'Afrique qui se traduit par une surveillance généralisée des activités éthiopiennes[162] et par une posture pro-Somali et pro-érythréenne.

Étant largement présents dans la quasi-totalité des territoires peuplés par ces groupes ethniques, les Britanniques favorisent un nationalisme qui va dans le sens de leurs intérêts régionaux en leur permettant de maintenir le contrôle de Londres sur des régions administrées par l'Éthiopie ou l'Italie avant 1936, dont l'Ogaden et Mogadiscio. Ainsi naît en 1943, sous les auspices bienveillants du Royaume-Uni, la *Somali Youth League* (nommée à ce moment-là et jusqu'à la fin de l'année 1947 *Somali Youth Club),* le premier parti nationaliste somalien qui parvient, en prônant l'unification des Somalis, à rassembler en quelques années 25 000 membres en étendant ses ramifications au Kenya et dans l'Ogaden[163] où une large campagne se développe contre le retour du contrôle éthiopien sur la province[164].

Cette attitude de la part des Britanniques a très vraisemblablement joué un grand rôle sur l'espoir futur des Somalis d'être à nouveau réunis, en particulier lors de la proposition du plan Bevin de « Grande Somalie[165] ». En effet, en juin 1946, tandis que la question des anciennes colonies italiennes fait l'objet de discussions parmi les alliés victorieux, le Secrétaire d'État au Foreign Office Ernest Bevin présente devant l'Assemblée britannique la proposition que Londres fait parvenir aux ministres en charge des Affaires étrangères d'URSS, des États-Unis et de France. Il déclare :

> À la fin du siècle dernier, la Corne de l'Afrique était divisée entre la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. […] Les Éthiopiens occupaient une région intérieure

161Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.33.
162John H. SPENCER, *Ethiopia, The Horn of Africa, and U.S. Policy*, Foreign Policy Report, Cambridge, Massachusetts, Institute for Foreign Policy Analysis, 1977, pp.9-14.
163Ioan M. LEWIS, *A Modern History of Somalia. Nation and State in the Horn of Africa*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1988, pp.122-123.
164Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.34.
165Robert WIREN, *op. cit.*, p.35.

> qui servait de pâturage à près de la moitié des nomades du Somaliland britannique pendant six mois de l'année. De même, les nomades de Somalie italienne devaient franchir les frontières existantes à la recherche d'herbe. En toute innocence, nous avons donc proposé que le Somaliland britannique, la Somalie italienne et la partie adjacente de l'Éthiopie, si l'Éthiopie l'approuvait, soient regroupés dans un territoire sous tutelle afin que les nomades mènent leur existence frugale avec le moins d'entraves possible et il y aurait une réelle opportunité [de développement] d'une vie économique décente, telle qu'elle est comprise sur ce territoire[166].

On peut très certainement douter de l'« innocence » de ce plan, dans la mesure où les Britanniques se doutaient qu'un tel territoire sous tutelle aurait, à l'évidence, été placé sous l'administration de la Couronne. Dans les premières discussions avec les Alliés, il était également question que la Côte françaises des Somalis soit intégrée au projet en échange d'une compensation pour la France[167]. Cette proposition, qui favorise en outre l'essor du nationalisme somali dans la colonie française, est cependant déclinée par Paris[168].

D'ailleurs, en tout état de cause, l'idée de laisser les Britanniques s'approprier des territoires anciennement italiens ou français ne pouvait séduire personne chez les représentants concernés et le plan Bevin fut rejeté par les autres puissances.

La Côte française des Somalis, renommée en 1967 Territoire français des Afars et des Issas, restera sous tutelle de la France jusqu'en 1977, nous y reviendrons dans une partie consacrée.

En ce qui concerne Mogadiscio et les territoires somaliens sous administration italienne avant la guerre, les conflits d'intérêts rendent la situation plus complexe à résoudre. Si Londres est prête à en faire un protectorat britannique, dans la continuité de la conquête de 1941, Haïlé Sélassié tente, sans succès, de faire valoir ses droits sur « les provinces perdues de l'Érythrée et du Bénadir » en Somalie[169].

En 1948, les États-Unis sont en période de campagnes présidentielles et favorisent, quant à eux, le retour d'une tutelle italienne sur son ancienne colonie somalienne afin de gagner le soutien électoral de la communauté italo-américaine. Le candidat Thomas Dewey, qui n'attend rien par ailleurs du côté des électeurs noirs-américains, déclare même à cette occasion : « après tout, il n'y [a] pas d'autre groupe ethnique aux États-Unis qui ait de réel intérêt pour l'Afrique[170] ». Dans la guerre froide émergente, les élections en Italie poussent également les Américains à soutenir le pays pour qu'il ne bascule pas dans le camp communiste et l'URSS se déclare, de son côté, également

166Cité par : Roger JOINT-DAGUENET, *Histoire moderne des Somalis. Les Gaulois de la Corne de l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1994, p.82.

167John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings Before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, Washington, U.S. Governement Printing Office, 1976, p.20.

168André LAUDOUZE, *op. cit.*, p.40.

169Roger JOINT-DAGUENET, *op. cit.*, p.81.

170Pierre-Michel DURAND, *op. cit.*, p.206.

favorable à la tutelle italienne, pour la raison opposée[171].

Les Français étant, eux aussi, désireux de rétablir le statu quo d'avant-guerre, l'ancienne *Somalia Italiana* est donc à nouveau placée sous l'administration de Rome, sous mandat des Nations unies jusqu'à son indépendance en 1960, tandis que le Somaliland reste un protectorat britannique.

Quelques années avant, en 1944, le contrôle du chemin de fer est rendu à l'Éthiopie jusqu'à la frontière avec la colonie française mais Londres administre encore une partie de l'Ogaden[172].

Bien que l'issue soit différente, un processus assez semblable se produit à propos de l'Érythrée où les Britanniques favorisent également le nationalisme. Des partis et des syndicats sont alors créés, des journaux apparaissent, et les divisions politiques émergent d'ailleurs également[173]. À la fin de l'année 1945, trois partis politiques se dégagent et se font concurrence dans la mise en place d'une assemblée territoriale : le *Eritrean Independence Party, la Muslim League* et *l'Unionist Party.* Autant en Somalie qu'en Érythrée, le pouvoir central à Addis-Abeba déplore les encouragements patriotiques qu'il attribue à la politique de la Couronne[174].

Suite à la première mise en place par les Italiens de normes sociales uniques en Érythrée par rapport à l'Éthiopie, Londres va donc amener un nouveau renforcement de l'identité érythréenne. Avec des mesures rares pour une « colonie africaine des années 40 », elle offre des promotions dans l'administration aux agents érythréens qui avaient servi sous la tutelle italienne, améliorent le système d'éducation et autorisent les langues locales dans la presse[175] ».

Comme pour la Somalie, les Britanniques cherchent alors un moyen de préserver leur influence sur la province après la guerre. Ils évoquent, par exemple, l'idée de réunir les hauts plateaux avec une partie des terres voisines éthiopiennes dans un « grand Tigré » indépendant (mais sous influence de la Couronne) et une association des basses terres avec le Soudan, alors anglo-égyptien[176]. Bien entendu, cet arrangement est largement contesté par Sélassié. À l'ONU la question soulève des difficultés et l'opinion érythréenne se divise entre ceux qui veulent s'associer avec Addis-Abeba, l'*Unionist Party* et ceux qui souhaitent s'en défaire, la *Muslim League*[177].

En considérant la position pro-Somali des Britanniques et leur manque de volonté à rendre à l'Éthiopie sa pleine souveraineté, l'empereur Sélassié ne pouvait que se méfier de leurs intentions.

La présence des Américains, si prompts à dénoncer le colonialisme, est alors perçue comme un contrepoids providentiel[178], d'autant qu'à Washington de vives critiques s'élèvent contre les

171John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, p.25.
172Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.34.
173Alain FENET, *op. cit.*, p.21.
174Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.34.
175Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op.cit.*, p.336.
176*Ibid.*, p.336.
177Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.37.
178Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.55.

manœuvres visant à maintenir l'Éthiopie sous la forme d'un protectorat britannique[179].

Très tributaires dans un premier temps du Royaume-Uni qui filtre tous les moyens de communication entre Addis-Abeba et l'extérieur, les Américains vont finalement parvenir à s'affirmer progressivement dans le pays avec la complicité de l'empereur. Ils ont d'abord une influence non négligeable à propos de la question érythréenne sur laquelle ils n'entrent pas en contradiction avec le Royaume-Uni. Ces derniers estiment en effet qu'une certaine souplesse au sujet cette ancienne colonie italienne leur permettra de marchander dans le but de préserver l'administration de l'Ogaden[180].

Haïlé Sélassié compte alors sur Washington pour convaincre les autres puissances européennes, en particulier la France, l'URSS et l'Italie, de se montrer favorable à un rattachement de l'Érythrée à l'Éthiopie[181]. En déjouant la surveillance envahissante des Britanniques[182], Sélassié rencontre secrètement Roosevelt sur le *U.S.S. Quincy* en février 1945 – à l'occasion même où le pacte entre l'Arabie saoudite et les États-Unis aurait été signé – et lui fait part dans un mémorandum préparé par l'américain John Spencer de l'impérieuse nécessité pour l'Éthiopie d'avoir un accès à la mer[183]. L'année suivante, il réitère auprès de Truman sa requête et souligne les liens historiques entre l'Éthiopie et l'Érythrée, province qu'il présente comme la plus ancienne de l'empire éthiopien avec qui les populations du reste du pays partagent la langue, les origines, les traditions et l'existence nationale[184].

Mais lors des débats à l'Assemblée générale des Nations unies, la mise sous tutelle à l'avantage d'un pouvoir chrétien de la minorité musulmane de l'Érythrée provoque une vive contestation de la part des États arabo-musulmans. Cette opposition n'allait faire que grandir avec les années et explique en partie le soutien durable des États arabes aux révolutionnaires érythréens dans les décennies suivantes[185].

Malgré cette désapprobation, en décembre 1950 l'Assemblée générale, largement influencée par la position américaine, fait passer la résolution 390 A (V) qui fait de l'Érythrée une province au sein de la fédération éthiopienne[186].

---

179 John H. Spencer, *Ethiopia, The Horn of Africa, and U.S. Policy*, *op. cit.*, p.9 et pp.12-13.

180 John H. Spencer, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, p.16.

181 Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (McGhee), New York, 15 septembre 1950, *FRUS*, 1950, Volume V, The Near East, South Asia, and Africa, Africa, The United States participation in discussions on disposition of the former Italian colonies in Africa, Eritrea, doc.902 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v05/d902 ; consulté le 14 janvier 2020).

182 John H. Spencer, *Ethiopia, The Horn of Africa, and U.S. Policy*, *op. cit.*, p.11.

183 Paul B. Henze, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.57.

184 Donna R. Jackson, *US Foreign Policy in the Horn of Africa, From Colonialism to Terrorism*, Abingdon, Routledge, 2018, p.15.

185 John H. Spencer, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, p.26.

186 Cao-Huy Thuan, « Les États-Unis et la question érythréenne : de l'intervention directe à la stratégie multilatérale », in Alain Fenet et al. *op. cit.*, p.67.

L'antagonisme Est-Ouest se fait alors ressentir tandis que Moscou voit avec méfiance les Américains bâtir leur influence dans la Corne. À l'instar des États arabes, l'URSS préconise l'indépendance de l'Érythrée et dans un discours aux Nations unies exprime son désaccord :

> Comment peut-on parler d'un compromis s'il a été adopté sans le consentement des peuples concernés, c'est-à-dire sans la participation des peuples érythréens ? En outre, il a été adopté, en dépit des souhaits du peuple érythréen, contre ses intérêts et en violation de son droit fondamental le plus vital – le droit à l'autodétermination[187].

Il se trouve, en effet, qu'à Washington, les bons égards envers l'Éthiopie ne sont pas désintéressés. Bien avant la résolution, les États-Unis ont communiqué aux Éthiopiens leur souhait de conclure un accord avec Addis-Abeba afin de disposer d'une station de communication proche d'Asmara en Érythrée[188]. Initialement appelée *Radio Marina* du temps de l'occupation italienne, elle est réinvestie par les Alliés pendant la Seconde Guerre mondiale et sera par la suite rebaptisée *Kagnew Station* en référence au bataillon impérial éthiopien qui se bat aux côtés des Américains pendant la guerre de Corée[189]. Loin des pôles et de ses perturbations, elle est située dans un endroit idéal pour compléter le réseau mondial américain de communications, faisant le lien entre les bases d'Arlington en Virginie, des Philippines et du Maroc mais connectant également la zone occidentale de l'océan Indien avec celle du Nord-Ouest de l'Australie où les États-Unis disposent d'une autre base de radiocommunications[190].

À partir de 1949, la station trouve également une utilité auprès de l'OTAN en Europe de l'Ouest et s'insère dans une stratégie moyen-orientale où les États-Unis, face aux prétentions de l'URSS, perçoivent l'Éthiopie comme la frontière sud de leurs objectifs d'endiguement[191]. Comme le dit alors le secrétaire d'État John Foster Dulles, si l'opinion de la population érythréenne compte, « les intérêts stratégiques des États-Unis dans le bassin de la mer Rouge et les considérations de sécurité et de paix mondiales amènent la nécessité que le pays soit lié avec [l'] allié [des États-Unis], l'Éthiopie[192] ».

En décembre 1950, peu de temps après avoir permis la fédération de l'Érythrée avec l'Éthiopie, les États-Unis, par l'intermédiaire du secrétaire d'État adjoint aux Affaires du Proche-Orient, du Sud

187Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.40.
188John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, p.26.
189Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.36.
190Fred HALLIDAY, « US Policy in the Horn of Africa : Aboulia or Proxy Intervention ? », *Review of African Political Economy*, n°10, 1977, p.11.
191Annick Cizel précise que « Préalablement à l'indépendance de la Libye en 1952, les États-Unis obtinrent de semblable manière le contrôle d'un relais de communication britannique dans ce pays. ». Annick CIZEL, « Un modèle de développement à l'américaine ? Quelques aspects de la politique des États-Unis en Éthiopie dans les années cinquante », *Revue Française d'Études Américaines*, n°83, 2000, p.99.
192Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.37.

asiatique et de l'Afrique George McGhee, expriment leur intérêt à continuer de diriger *Radio Marina* à Asmara[193]. Pour les remercier de leur attitude favorable à propos de la domination d'Addis-Abeba sur l'Érythrée l'utilisation de la station leur est officiellement accordée par l'empereur[194].

Tandis que le Royaume-Uni est dans une position de reflux dans la région, la diplomatie américaine insiste également au même moment pour remplacer la mission militaire britannique sur le point de quitter le pays et élabore un traité d'amitié[195]. Deux accords sont finalement signés en 1953, concrétisant ainsi la relation étroite et durable qui s'instaure entre les deux pays et octroyant à Washington un bail de 25 ans sur la base de Kagnew[196]. En retour, en plus de former sur le territoire américain 2 813 officiers et pilotes éthiopiens pour un coût de 6,8 millions de dollars, les États-Unis entraînent et équipent trois divisions de l'armée éthiopienne de 6 000 hommes chacune entre 1953 et 1960 puis, face à la menace somalienne à partir de l'indépendance du pays en 1960, accentuent la coopération jusqu'à ce que l'armée de l'empereur compte environ 40 000 hommes[197]. Les États-Unis paient également environ 7 millions de dollars par an de location et pendant deux décennies ils versent plus de 350 millions de dollars de soutien à l'Éthiopie, soit 20% de l'ensemble de leur aide économique totale ainsi que 50% de toute l'aide militaire américaine à destination de l'Afrique noire (278,6 millions de dollars)[198]. En 1964, L'Éthiopie est également le premier État d'Afrique subsaharienne à recevoir des jets supersoniques de la part des États-Unis lorsque ces derniers fournissent douze chasseurs à réaction F-5A à Haïlé Sélassié[199].

Entre 1954 et 1960, la région du Haud puis celle de la *Reserved area* sont rendues à l'Éthiopie qui administre à nouveau la totalité de l'Ogaden. Les Britanniques sont alors accusés de trahison par les irrédentistes somaliens dont les clans locaux s'organisent au sein du *National United Front*, une coalition de partis revendicateurs[200].

Conscient de la difficulté que représente l'éveil du sentiment d'une unité nationale éthiopienne

193Memorandum of Conversation, Prepared in the Office of African Affairs, Washington, 11 décembre 1950, *FRUS*, 1950, Volume V, The Near East, South Asia, and Africa, Africa, Ethiopia, Principal policies and problems in the relations of the United States with Ethiopia, doc.919 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v05/d919 ; consulté le 14 janvier 2020).

194Voir : « Memories of Stonehouse », *National Security Agency Central Security Service*, History Today, 14 juillet 2014 et « Stonehouse », *National Security Agency Central Security Service*, document déclassifié, 14 juillet 2014 (En ligne : https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/history-today-articles/14_July_2014.pdf et https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/cryptologic-spectrum/stonehouse.pdf ; consultés le 14 janvier 2020).

195Memorandum of Conversation, Prepared in the Office of African Affairs, Washington, 11 décembre 1950, *FRUS*, *op.cit.*

196Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.36.

197Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.10.

198Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.37.

199Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.10.

200Marc FONTRIER, « La crise de 1963-1964 en Ogadén », *Annales d'Éthiopie*, Volume 20, 2004, p.181.

chez les Somalis qui peuplent l'Ogaden, l'empereur (lui-même originaire de Harar) s'implique pour que la province ne soit pas marginalisée, mais il prend également des mesures pour verrouiller les frontières, bloquant l'accès des riches pâturages de la *Reserved area* aux bergers somaliens[201].

Le gouvernement éthiopien s'inquiète des mouvements nationalistes qui secouent l'ensemble de la population somalie à l'approche de l'indépendance du Somaliland et de la Somalie administrée par l'Italie sous mandat des Nations unies. L'empereur insiste pour que chaque entité demeure cantonnée à ses frontières coloniales car il redoute, avec raison, que l'Ogaden ne soit source de conflits si le projet de Grande Somalie connaît un début de concrétisation. Ses inquiétudes se confirment au début de l'année 1959 ; contre son gré, les États-Unis, soutiennent la déclaration britannique Lennox-Boyd qui implique une fusion entre le Somaliland et l'ex-*Somalia Italiana*[202]. Au moment de l'indépendance, les deux parties se regroupent pour ne former qu'un seul pays : la Somalie. Peu de temps avant le départ des Italiens, la *Somali Youth League*, la *Greater Somaliland League* et les partis alliés font émerger le *Mogadiscio Manifesto* préconisant la fusion en une seule et même nation somalienne de l'Ogaden, du *Northern Frontier District* au Kenya, du Somaliland britannique, de l'ancienne Somalie italienne et du Territoire français des Afars et des Issas, un programme ambitieux qui dépasse les limites du plan proposé par Bevin quatorze ans plus tôt[203]. L'intention de réunir dans un même État toute la population du même groupe ethnique s'affirme dans la nouvelle république somalie, trouve sa place dans la Constitution du pays[204], se reflète également dans le drapeau et les armoiries somaliennes[205], tandis que les régions qui restent à conquérir sont déclarées *terra irredenta* au Parlement[206].

Instruit par cette preuve manifeste que les frontières ne sont pas garanties et sentant la menace de ce nouvel État indépendant, Haïlé Sélassié craint par-dessus tout qu'une sécession de l'Ogaden ne soit que le début d'un démantèlement complet de l'Éthiopie, vaste pays multiethnique et multireligieux. Si cette attitude américaine trouble le Négus et va jusqu'à le pousser à se rapprocher de l'URSS ponctuellement[207], cela n'empêche pas l'empereur, dont les craintes d'un encerclement arabe se renforcent – et qui redoute en particulier l'Égypte, alors alliée de Moscou – d'insister auprès de Washington pour obtenir des aides supplémentaires[208]. La base d'Asmara est précieuse

201*Ibid.*, pp.183-185.
202Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.26.
203John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, p.27.
204Dans le paragraphe 4 de l'article 6 : « la République somalienne doit promouvoir par des moyens légaux et pacifiques l'union des territoires Somalis », *Constitution somalienne*, 21 juin 1960, adopté le 1er juillet 1960 (En ligne : http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=323289 ; consulté le 14 mars 2020).
205Lorsqu'il est adopté au moment de l'indépendance, le drapeau somalien orné d'une étoile à cinq branches symbolise le souhait du pays de réunir en un seul État les cinq territoires Somalis du Somaliland, de l'ex-Somalie italienne, de la Côte française des Somalis (Djibouti), de l'Ogaden et d'un district du nord du Kenya.
206Marc FONTRIER, « La crise de 1963-1964 en Ogaden », *op. cit.*, p.184.
207Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.26-27.
208John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, p.17.

pour les États-Unis et l'empereur bénéficie alors d'un soutien sans faille. Après sa visite au Ghana, le vice-président Nixon se rend également à Addis-Abeba où il est le premier étranger à visiter le palais du Jubilé[209].

En 1960, alors qu'un premier coup d'État déstabilise le pouvoir en Éthiopie, les Américains présents sur place, sur la base de Kagnew mais également à l'ambassade et à la mission militaire américaine[210], soutiennent l'empereur qui parvient à mater la rébellion et se maintenir au pouvoir[211]. Cette même année, les États-Unis et l'Éthiopie signent un nouvel accord militaire en partie confidentiel qui insiste sur l'engagement de Washington à soutenir l'intégrité de l'Éthiopie sans être tenu pour autant d'engager des troupes américaines pour le faire[212]. Le coup d'État manqué et l'indépendance somalienne invitent Washington à soutenir davantage l'Éthiopie en particulier lorsque que Mogadiscio se tourne vers Moscou pour une aide militaire, renforçant à cette occasion le rôle de rempart antisoviétique régional de l'Éthiopie[213].

En effet, les premières expressions de l'irrédentisme somalien, immédiatement après l'indépendance, laissent au départ les deux superpuissances prudentes, une circonspection qui s'exprime aux États-Unis par un refus de l'administration Kennedy au début de l'année 1961 d'accorder à la Somalie l'aide miliaire qu'elle demande[214]. Soucieux de ne pas compromettre leur alliance avec Haïlé Sélassié, les États-Unis ne veulent pas non plus mettre en difficulté les Britanniques qui préparent l'indépendance du Kenya[215]. Celle-ci arrive en 1963, et le Royaume-Uni, peu fidèle à sa conception d'après-guerre, refuse l'annexion du nord du Kenya au profit de la Somalie. Le président somalien rompt alors les relations diplomatiques avec Londres malgré les efforts américains pour réconcilier les deux gouvernements[216].

Ces problèmes relationnels avec les pays du bloc de l'Ouest donnent des opportunités à l'URSS qui prend diverses initiatives depuis l'indépendance du pays. La Somalie, qui souhaite ardemment conquérir des territoires chez ses voisins, a besoin de bâtir une armée et les Soviétiques proposent,

209L'événement est notamment relaté dans la presse locale francophone : « Inauguration du nouveau palais impérial », *L'Éthiopie d'Aujourd'hui*, 15 mars 1957, p.2.

210Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.33.

211Bien qu'ils aient publiquement déclaré qu'ils n'utiliseraient pas la base pour s'insérer dans les affaires internes éthiopiennes et même refusé une demande de l'Empereur leur enjoignant de s'engager à défendre la base si elle était attaquée. Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.11.

212*Ibid.*, p.11.

213Jeffrey Alan LEFEBVRE, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal :... », *op. cit.*, p.619.

214Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.48. Fred Halliday précise que : « il semble que l'administration Kennedy, sous la pression de l'Éthiopie, ait refusé les demandes d'aide des Somaliens. La Somalie voulait une armée de 20 000 hommes, l'Ouest n'en accepterait que 5 000 et c'est ce qui, en 1963, a poussé la Somalie vers un État tout à fait disposé à lui fournir les armes demandées, l'Union soviétique ». Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.11.

215Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.48.

216« La république somalie participera à la conférence de Rome consacrée au sort de la province du Kenya du Nord », *Le Monde/AFP*, 23 août 1963 (En ligne : Europresse – https://nouveau.europresse.com/ – consulté le 9 septembre 2019).

par le biais de la Tchécoslovaquie, de fournir de l'armement au pays. Mogadiscio refuse dans un premier temps et va jusqu'à utiliser cette promesse pour obtenir des Britanniques et Italiens une aide militaire[217]. Mais face au manque d'investissement des Européens occidentaux et des Américains pour soutenir les ambitions de la Somalie, elle revient vers l'Union soviétique.

C'est ainsi visiblement dans une attitude de surenchère de ce que pourront lui offrir les deux blocs en matière d'arsenal plus que par une véritable conviction idéologique que la Somalie choisit ses alliés, alors que son but est avant tout de se lancer dans la conquête de ses terres irrédentes. En novembre 1963, Mogadiscio accepte une aide militaire soviétique, estimée à 35 millions de dollars après avoir refusé une offre d'assistance militaire de l'Ouest d'environ 10 millions de dollars[218].

En Éthiopie, les Soviétiques ont également conscience de l'importance de la base américaine de Kagnew et tentent de convaincre Addis-Abeba de s'en défaire. Lors d'un déplacement du maréchal Andreï Gretchko en 1963-1964, ce dernier propose – sans succès – au gouvernement éthiopien de leur fournir des armes en quantité supérieure en comparaison avec ce que Moscou fournit à la Somalie si l'Éthiopie accepte en échange de mettre les Américains dehors et adopte une politique strictement neutre[219].

Dans son inconditionnel soutien à l'empereur, Washington, en 1962, laisse Addis-Abeba annexer la région érythréenne – jusque-là fédérée – sans réagir. Pourtant en Érythrée, la situation est préoccupante. Depuis quelques années, voyant la fédération sur le point d'être abolie et conscient d'une perte de plus en plus grande de leur souveraineté, les militants érythréens commencent à s'organiser. D'abord de manière très modérée, l'*Eritrean Liberation Movement* (ELM) exilé au Soudan et réparti par petits groupes dans l'ensemble de l'Éthiopie et dans les pays arabes insiste surtout pour le maintien d'un régime fédéral effectif[220]. Victime de répressions, il disparaît mais après l'avoir inspiré, il laisse place à partir de 1960 à l'*Eritrean Liberation Front* (ELF) qui est plus radical et nettement plus ancré dans l'Islam. Les premières actions de ce mouvement marquent le début de la guerre civile, sur laquelle nous reviendrons et qui ne prendra fin que trois décennies plus tard.

217Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.27.
218Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.49.
219Cao-Huy THUAN, *op. cit.*, p.72.
220Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.340.

1.2.3 Évolution et situation de la Corne de l'Afrique dans les années 1970 : acteur émergent de la confrontation Est-Ouest pris dans des conflits régionaux

En mai 1963, une conférence des chefs d'États africains aboutit, par l'adoption de sa Charte, à la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Par l'éloquence de ses diplomates, l'Éthiopie se présente comme leader du panafricanisme et parvient d'une part à discréditer les revendications somaliennes et, d'autre part, à s'octroyer le siège de l'Organisation qui s'installe à Addis-Abeba[221]. Il faut noter que ce privilège est également lié au fait que l'Éthiopie figure parmi les premiers pays africains à obtenir l'indépendance et à intégrer l'ONU. Les divisions au sein de l'OUA et sa faiblesse structurelle ont ensuite poussé les États-Unis à considérer « l'autorité personnelle d'Haïlé Sélassié » comme un bon moyen d'exercer leur influence sur l'organisation[222].

Dans l'été de la même année, débute en Éthiopie une révolte menée par des rebelles somaliens dans l'Ogaden qui débouche au début de 1964 par un véritable conflit entre la Somalie et l'Éthiopie. À l'OUA, la représentation éthiopienne s'insurge contre ce qu'elle considère comme une « attaque déclenchée par les forces armées de la république voisine[223] ».

Les États-Unis qui, jusque-là et malgré l'investissement des Soviétiques en Somalie, souhaitaient préserver des liens impartiaux avec les deux pays, commencent à changer d'attitude. L'administration Johnson s'empresse d'abord d'encourager les deux parties à la retenue puis s'engage finalement aux côtés des Éthiopiens en organisant des ponts aériens militaires d'urgence et en déployant des équipes d'entraînement de combat américaines, abandonnant ainsi sa position de neutralité[224]. Lorsque l'armée somalienne est défaite, Washington s'efforce néanmoins de calmer les ardeurs de l'armée éthiopienne, prête à conquérir la Somalie dans la foulée[225]. À partir de cette guerre, la politique américaine se révèlera plus ouvertement pro-éthiopienne, avec un net parti pris anti-somalien au bureau des Affaires africaines du département d'État[226].

Toujours en 1964, alors qu'une majorité des pays africains vient d'acquérir son indépendance, l'OUA entérine, dans une résolution au Caire, le principe de l'intangibilité des frontières héritées du découpage colonial. Rien d'étonnant à ce que Haïlé Sélassié soit l'un des principaux artisans de cette résolution qui lui permettait de se défendre au sein de l'Institution en cas d'agression de la Somalie tandis que l'Érythrée annexée pouvait difficilement prétendre, quant à elle, au rétablissement de

221Jeffrey Alan LEFEBVRE, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal :... », *op. cit.*, p.633.
222Cao-Huy THUAN, *op. cit.*, p.70.
223Marc FONTRIER, « La crise de 1963-1964 en Ogadén », *op. cit.*, p.192.
224Jeffrey Alan LEFEBVRE, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal :... », *op. cit.*, p.640.
225*Ibid.*, p.640 et Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.11.
226Jeffrey Alan LEFEBVRE, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal :... », *op. cit.*, pp. 640-641.

frontières héritée d'une indépendance qu'elle n'a pas vécue. La Somalie, en revanche, exprime alors vivement son désaccord et précise qu'elle « ne s'estime pas engagée[227] » par ce texte, montrant sa détermination à voir ses propres frontières évoluer. À la fin de l'année et comme pour l'Érythrée, une partie du monde arabe exprime son soutien à la Somalie. La Conférence islamique mondiale donne raison aux velléités de Mogadiscio et estime que les « territoires frontaliers sous le contrôle de l'impérialisme chrétien » doivent lui être restitués[228]. En 1965, le gouvernement éthiopien et le gouvernement somalien revendiquent tous deux Djibouti qui se nomme encore la Côte Française des Somalis et l'année suivante, le Comité de libération de l'OUA se réunit pour se pencher sur l'avenir de la colonie tandis que 1'ONU est également saisie[229].

Selon certaines sources, le coup d'État survenu en Éthiopie en 1960 – évoqué plus haut – par l'esprit de contestation qu'il a déployé, est un des éléments fondateurs de celui de 1974[230]. Suite à une famine qui touche l'ensemble de la Corne, à l'explosion des prix du pétrole depuis les décisions de l'OPEP et face aux flagrantes inégalités entre l'élite impériale et le reste de la population éthiopienne, une mutinerie provinciale, au début de cette année-là, va mettre le feu aux poudres. L'armée va progressivement étendre la contestation dans tout le pays avant de s'associer aux révoltes des étudiants qui se radicalisent et aux protestations d'une grande partie de la population qui peine à satisfaire sa subsistance. Le mouvement aboutit alors à des manifestations généralisées. Néanmoins, en raison du manque de personnalités pouvant assumer un *leadership* et de la fragile cohésion entre manifestants, ce sont finalement les militaires qui s'emparent du pouvoir. En juin naît le Comité de coordination des forces armées, de la police et de l'armée territoriale qui regroupe des soldats de tous les échelons de l'armée et s'apprête à diriger le pays.

C'est la lutte contre les privilèges qui a guidé leur action et, une fois en place, le comité n'est pas en mesure de proposer un programme clair[231]. Initialement, il ne s'oppose pas au maintien de l'empereur et s'affiche simplement comme une autorité rivale, proposant de vagues orientations et publiant quelques mois plus tard un manifeste nationaliste et patriotique nommé « Éthiopie d'abord » (*Ityopya Tikdem)* qui vise à satisfaire les éléments les plus radicaux de l'*intelligentsia* en

227« La Somalie dénonce la résolution finale de l'OUA sur les problèmes frontaliers. » *Le Monde*, 25 juillet 1964 (En ligne : http://www.lemonde.fr/archives/article/1964/07/25/la-somalie-denonce-la-resolution-finale-de-l-o-u-a-sur-les-problemes-frontaliers_2142393_1819218.html?xtmc=somalie_denonce_la_resolution_finale_de&xtcr=5; consulté le 12 mars 2020).

228Marc FONTRIER, « La crise de 1963-1964 en Ogadén », *op. cit.*, p.194.

229Maurice FLORY, « L'indépendance de Djibouti », *Annuaire français de droit international*, vol.23, 1977, p.296.

230Gebru TAREKE, *The Ethiopian Revolution: War in the Horn of Africa*, New Haven, Yale University Press, 2009, p.11 et 24, et Christopher CLAPHAM, « Haïlé Sélassié et son temps » in Gérard PRUNIER (dir), *l'Éthiopie contemporaine*, *op.cit.,* pp.125-126.

231Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.38.

prônant le « socialisme éthiopien[232] ».

En septembre, l'empereur est finalement destitué sans que quiconque ne s'y oppose[233]. La chute du 225ème descendant du roi Salomon et de la reine de Saba met un terme à la longue lignée qui gouverne, selon la légende, depuis plus de deux-mille ans[234]. La Constitution et le parlement sont abolis et le pouvoir est assuré intégralement par le Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste (*Provisional Military Administrative Council* ou PMAC) plus couramment surnommé le Derg[235]. Les Américains n'ont, semble-t-il, rien vu venir ; malgré des années de soutien à Sélassié, ils assistent au déclin de l'empereur sans s'impliquer. L'affaire du *Watergate* atteint alors son paroxysme et tandis que Nixon démissionne, personne à Washington ne se préoccupe de l'Éthiopie[236].

Lorsque l'administration Carter se met en place, l'Éthiopie subit de nombreuses révoltes armées et a besoin de soutien. Bien qu'au début du mandat de Carter le chef de mission adjoint des États-Unis à l'ambassade d'Addis-Abeba soulève l'orientation pro-soviétique prise par la direction du Derg[237], les États-Unis ne sont pas encore convaincus de l'attitude à adopter face au nouveau gouvernement. En outre, avec la révolution éthiopienne qui commence en 1974, les entreprises américaines sont nationalisées sans qu'aucune compensation financière n'indemnise les propriétaires. Cette question entraînera des restrictions et contribuera, comme nous le verrons, à miner les relations entre les États-Unis de l'administration Carter et l'Éthiopie révolutionnaire.

En Somalie, un nouveau gouvernement est nommé en 1967 et le Premier ministre, Mohamed Ibrahim Egal, déçu par le manque d'efficacité du soutien militaire soviétique pendant la guerre des Six Jours[238], normalise les relations avec le Royaume-Uni et favorise une détente avec le Kenya et l'Éthiopie. Il rencontre en septembre 1968, le président Charles de Gaulle à Paris pour tenter de s'entendre avec le Général sur la question de Djibouti[239]. Ces démarches améliorent la relation entre Mogadiscio et Washington – Egal est reçu par Lyndon B. Johnson en mars 1968 – alors que la relation avec l'URSS se refroidit.

Mais cela ne dure pas. Le pouvoir à Mogadiscio, devenu de plus en plus autoritaire et contesté, provoque un mécontentement général dans le pays qui aboutit à l'assassinat en octobre 1969 du

232*Ibid.*, p.39.
233*Ibid.*, p.39.
234Mireille DUTEIL, « Pouvoir militaire et tradition impériale » in Olivier WEBER (dir), *Autrement,* Hors-série n°21, Corne de l'Afrique, 1987, p.86.
235Terme amharique signifiant au départ « comité », aujourd'hui très largement connoté.
236Paul B. HENZE, *Layer of Time, op. cit.*, p.285.
237Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, Addis-Abeba, 8 février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.2 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d2 ; consulté le 13 octobre 2019).
238Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.90.
239*Ibid.*, p.90.

président somalien Abdirashid Ali Shermarke par un de ses gardes du corps. L'armée intervient rapidement et les officiers qui reprochent notamment au gouvernement d'avoir abandonné le projet de Grande Somalie prennent le contrôle du pays[240]. Leur leader, le major-général commandant des forces armées Mohammed Siad Barre dirige le Conseil révolutionnaire suprême (CRS) qui suspend la Constitution, dissout le parlement et déclare tous les autres partis politiques illégaux. Le pays est alors officiellement rebaptisé République démocratique de Somalie. La direction du nouveau gouvernement semble ainsi claire, et si ce n'était pas le cas, Mogadiscio expulse tous les volontaires du Corps de la Paix (*Peace Corps*) de Somalie en décembre 1969 et près de la moitié du personnel de l'ambassade américaine, dont les attachés militaires[241]. Ainsi le 1er juin 1970, les États-Unis interrompent leur soutien économique au pays, mettant un terme au programme d'aide qui avait fourni une assistance de 70 millions de dollars depuis le milieu des années cinquante[242].

La relation entre les deux pays se dégrade encore tandis que la Somalie entretient des échanges commerciaux avec le Nord-Vietnam[243] et le 11 juillet 1974, Siad Barre et le président de l'URSS[244] Nikolaï Podgorny signent un traité d'amitié et de coopération. Un an plus tard, le sénateur américain Dewey Bartlett confirme la présence d'installations soviétiques dans le port somalien de Berbera après son retour d'un voyage en Somalie[245].

L'Union soviétique caresse alors l'espoir d'une Corne de l'Afrique entièrement sous son influence, d'autant qu'au début de l'année 1976, Siad Barre, probablement inquiet de voir les Soviétiques se rapprocher du régime du Derg, informe Moscou de son intention d'entamer des négociations avec les dirigeants éthiopiens au sujet d'une éventuelle fédération de la Somalie et de l'Éthiopie[246].

John N. Loughran, l'ambassadeur des États-Unis en poste en Somalie, ne semble pas mesurer avec justesse le désir de Siad Barre d'entreprendre des conquêtes dans le cadre du « pansomalisme » et surestime les convictions du leader somalien dans l'idéologie socialiste[247]. En effet, Barre tient sa

240 Robert WIREN, *op. cit.*, p.41.
241 Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.93.
242 *Ibid.*, p.93.
243 *War in the Horn of Africa*, A Firsthand Report on the Challenges for United States Policy : Report of a Factfinding Mission to Egypt, Sudan, Ethiopia, Somalia, and Kenya, December 12 to 22, 1977, to the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, Washington, U.S. Government Printing Office, 1978, p.2.
244 Président de l'URSS est une fonction en grande partie honorifique, le véritable « chef du parti » est le Secrétaire général du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique, Leonid Brejnev. Ce dernier, pour asseoir encore sa domination récupérera également la fonction présidentielle au détriment de Podgorny en juin 1977.
245 Memorandum of Conversation, Washington, 7 juillet 1975, *FRUS*, 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Horn of Africa, doc.144 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d144; consulté le 15 mars 2019).
246 Third African Department, Soviet Foreign Ministry, Information Report on Somali-Ethiopian Territorial Disputes, Moscou, 2 février 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis », doc.1623 (En ligne : http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111623 ; consulté le 22 septembre 2019)
247 Telegram 1287 From the Embassy in Somalia to the Department of State, Mogadiscio, 3 Septembre 1975, *FRUS*, 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Horn of Africa, doc.145 (En ligne :

popularité de ses promesses de conquête des territoires somalis et attend une occasion pour s'investir davantage dans ce projet. En dépit du réchauffement des relations entre l'Union soviétique et l'Éthiopie, les nombreuses difficultés auxquelles doit faire face Addis-Abeba semblent fournir une occasion idéale pour Siad Barre d'envahir l'Ogaden.

À la fin de l'année 1976, deux mois avant l'entrée en fonction de Carter, l'ambassadeur Loughran fait alors une analyse plus juste des intentions du gouvernement somalien et précise que les objectifs du régime, outre une consolidation et un monopole du pouvoir, consistent à tenter d'étendre le contrôle de Mogadiscio sur les territoires voisins, français, kényans et éthiopiens. Il note également que les turbulences dans la Corne pourraient très bien amener la Somalie à se défaire de son alliance avec l'Union soviétique au cas où celle-ci s'investirait trop avec l'Éthiopie, soulignant ainsi la capacité du gouvernement somalien à choisir son camp en fonction du soutien militaire que ce choix occasionne[248].

Alors que le processus de décolonisation est enclenché dans le Territoire français des Afars et des Issas, l'Éthiopie, dont la dépendance vis-à-vis du port de Djibouti est forte, et la Somalie – qui rêve de l'intégrer à son propre territoire – sont prêtes à faire valoir chacune leurs intérêts divergents sur le nouvel État indépendant, ce qui inquiète la France et les États-Unis. C'est dans ce contexte que va se mettre en place l'administration Carter et ses différents acteurs institutionnels.

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d145; consulté le 22 septembre 2019).

248Airgram A-86 From the Embassy in Somalia to the Department of State, 25 novembre 1976, *ibid.* doc.168 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d168 ; consulté le 17 mars 2020).

Chapitre III : Acteurs et déterminants de la politique africaine de l'administration Carter

Introduction : L'administration Carter et la communauté mondiale : mise en place d'une politique étrangère américaine sous l'influence de la Commission trilatérale

L'absence de menaces en Afrique sur les intérêts américains place ainsi longtemps le sous-continent à l'écart des préoccupations de la Maison-Blanche. La perception à Washington qu'il constitue la chasse gardée des Européens est tenace, et les dispositions militaires engagées par les États-Unis sur place restent, en 1977, conformes cette idée ; sous Jimmy Carter, l'Afrique demeure le seul continent sans pacte de défense avec les États-Unis[249].

Mais l'expérience subie par les républicains en Angola place momentanément l'Afrique sous les projecteurs et la politique africaine, habituellement menée en coulisse par des spécialistes régionaux et des acteurs bureaucratiques américains, agite le sommet de l'exécutif. Tandis que la nouvelle administration élue en 1976 se met en place, plusieurs orientations se dégagent et la politique étrangère qui se dessine est déjà empreinte de courants contradictoires propices à l'émergence d'antagonismes chez les hauts fonctionnaires.

Les années Nixon puis Ford marquent la fin d'une époque politique avec les affaires du *Watergate* et de la CIA. Mais, en plus des scandales, de l'humiliation vécue au Vietnam et des divisions que le conflit a suscité, les Américains subissent une crise à la fois économique et énergétique. Pour Thomas V. Zeiler, ils entrent dans l'aire de la « *FUD : Fear, Uncertainty and Doubt*[250] ». Ce climat de méfiance pousse alors les électeurs à se tourner vers un candidat atypique, relativement novice en politique, James Earl Carter. D'abord marin puis gérant de la ferme familiale en Géorgie, il apparaît comme un homme nouveau, éloigné des mœurs de Washington. Ses discours qui insistent sur la moralité fournissent aux Américains le message qu'ils ont envie d'entendre.

Carter est une antithèse de Nixon, jusque dans ses écrits post-présidences relativement ennuyeux et qui contrastent avec l'éloquence de son prédécesseur républicain[251]. Mais cette image va justement séduire la population américaine.

249Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.141.

250« Crainte, incertitude et doute », Thomas W.ZEILER « Historical Setting : The Age of Fear, Uncertainty, and Doubt » in Hallvard NOTAKER, Giles SCOTT-SMITH and David J. SNYDER (dir.), *Reasserting America in the 1970s. U.S. Public Diplomacy and the Rebuilding of America's Image Abroad*, Manchester, Manchester University Press, 2016, p.9.

251John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.12.

Si son élection ouvre une période nouvelle, son mandat va néanmoins se découper en deux parties. Dans une première période il va tenter de se démarquer de la politique étrangère traditionnellement menée par la Maison-Blanche depuis la Seconde Guerre mondiale et qui consiste à faire preuve de combativité face au communisme. Puis, à partir de 1979 s'ouvre une deuxième période où il change de ton, poussé par l'aile dure de son administration, et prend des décisions plus strictes et plus fidèles à ses prédécesseurs envers les Soviétiques.

Il a donc subi la critique d'avoir été incohérent et de n'être pas parvenu à tenir ses engagements, bien qu'il ait probablement été contrarié dans sa tâche par un contexte mondial défavorable qui ne lui a pas permis d'aller jusqu'au bout de ses convictions[252]. Mais avant de se pencher sur l'évolution de la ligne de conduite politique adoptée par son administration et analyser son application dans la Corne de l'Afrique, il est important de cerner le positionnement initial des principaux éléments qui composent l'entourage du président face à l'environnement international que Carter aborde lorsqu'il arrive à la Maison-Blanche.

La Commission trilatérale

Après avoir déclaré sa candidature à l'élection présidentielle, Carter répond le 31 décembre 1974 par une note manuscrite à Zbigniew Brzeziński – alors directeur de la Commission trilatérale – qui lui propose de l'aider à façonner son programme en matière de politique étrangère. Il le remercie, accepte son aide en lui précisant : « L'expérience de la Commission trilatérale a été pour moi une formidable opportunité, que j'ai exploitée peut-être même plus que vous ne le savez[253]. »

Le message de Carter témoigne de l'importance du rôle qu'a joué la Commission pour former un candidat qui n'a que très peu d'expériences dans les affaires étrangères. C'est en marge d'une rencontre de la Trilatérale qu'il développe son discours à Tokyo quelques mois plus tôt[254] et cette réunion, combinée aux idées de Carter et à sa détermination, vont alors convaincre Brzeziński de le soutenir[255]. C'est, en outre, au sein de cette Commission qu'ils se sont rencontrés et il est donc important de la décrire car, d'une part, lors de son élection, pas moins de vingt-cinq membres rejoignent l'administration Carter[256] – dont les principaux acteurs de la politique étrangère de l'administration (Vance, Brzeziński, Brown et Mondale) – mais surtout parce que les idées issues de la Trilatérale vont véritablement façonner la mise en place de la politique étrangère des États-Unis

252David SKIDMORE, *op. cit.*, p.701.
253Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.*, p.5.
254Voir l'introduction du chapitre 1.
255Zbigniew BRZEZIŃSKI, *op.cit.*, p.6-7.
256Holly SKLAR (ed.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980, p.2.

entre 1977 et 1981. C'est, en particulier, l'intention du candidat démocrate de diffuser les idées développées par l'organisation et le concept défendu par Carter de préconiser des relations plus étroites et plus coopératives entre les États-Unis et ses alliés qui poussent Brzeziński à s'approcher de lui[257].

Fondée par David Rockefeller et Brzeziński, la Commission trilatérale tient déjà sa première conférence à Tokyo en 1973. Elle s'apparente au *Council on Foreign Relations*[258], une organisation en étroite relation avec la Commission – la majorité des membres américains de la Trilatérale sont issus du Conseil[259] – et réunit des élites de la politique étrangère des États-Unis, d'Europe et du Japon, d'où son nom, « Trilatérale ».

Formatrice pour un grand nombre des membres du cabinet de Carter, elle poussera le président à reconnaître plusieurs fois l'influence sur sa propre perception du monde de cette organisation qui a la particularité de mettre en contact des personnalités de haut rang. Il précisera les propos tenus à Brzeziński dans son autobiographie en disant : « La participation à la Commission trilatérale m'a offert une excellente occasion de connaître les dirigeants nationaux et internationaux dans de nombreux domaines d'études concernant les affaires étrangères[260]. »

Comme l'indique un mémorandum fondateur envoyé par Brzeziński à Rockefeller en 1972, l'idée à l'origine de ce comité est de « formuler des propositions imaginatives et innovantes, propres à frapper l'imagination de l'opinion publique dans les trois régions[261] ». Le but est également de créer une « communauté des nations développées », pour affronter les défis de la modernité de manière coopérative notamment dans les pays en développement[262].

Conformément à la vision « trilatéraliste », Carter insiste tout au long de sa campagne sur le rôle des alliés des États-Unis dans des discours qui résonnent avec celui de Tokyo en 1975. Il déclare notamment en 1976 : « Notre pays devrait coordonner sa politique avec ses amis – des pays comme les États démocratiques d'Europe, d'Amérique du Nord et du Japon – ces pays qui partagent avec nous des aspirations et des objectifs communs. Nous devrions travailler de concert avec eux. Nous

257Zbigniew BRZEZIŃSKI, *op.cit.*, p.5.

258La création du *Council on Foreign Relations* date de l'entre-deux guerres. Il tire son origine de penseurs américains déçus par les conférences de paix de Paris de 1919. Son but est d'influencer la politique étrangère des États-Unis par des forums, des groupes d'étude, des réunions qui mettent en lien universitaires, banquiers, chefs d'entreprises et hauts fonctionnaires. Avec sa célèbre revue *Foreign Affairs,* l'organisation a favorisé la carrière d'éminents politiciens américains tels que les frères Dulles, Henry Kissinger et certains membres de l'administration Carter. Voir : Laurence H. SHOUP, William MINTER, *Imperial Brain Trust. The Council on Foreign Relations & United States Policy*, New York, Monthly Review Press, 1977, 334 p.

259Laurence H. SHOUP, William MINTER, *op. cit.*, p.260.

260Jimmy CARTER, *Why Not the Best? : Why One Man is Optimistic About America's Third Century*, Nashville, Broadman Press, 1975, p.140, cité dans Laurence H. SHOUP, Jimmy Carter and the Trilateralists: Presidential Roots in Holly SKLAR (ed.), *op. cit.*, p.203.

261Justin VAÏSSE, *op. cit.*, pp.147-148.

262*Ibid.*, p.147.

sommes les pays les plus privilégiés du monde[263]. »

L'idée d'un rapprochement avec les alliés et la coopération qu'elle préconise s'inscrivent également dans cette tendance aux États-Unis à percevoir l'hégémonie américaine comme déclinante. Dans ce contexte, la Trilatérale permet d'adoucir les liens qui unissent le pays et ses soutiens tandis que Washington ne peut plus gérer seule l'organisation du monde des années 1970 et doit compter sur ses partenaires. Ce constat s'exprime en particulier dans le tiers-monde où la prise en compte des ressources et les défis internationaux stratégiques conditionnent le développement.

L'ambition souterraine de cette commission est, en partie, guidée par l'affrontement Est-Ouest. Comme le signale Justin Vaïsse, « il s'agit [...] moins de replâtrer les alliances anticommunistes de guerre froide que d'assurer la continuité d'une gestion de l'ordre mondial que l'URSS est suffisamment puissante pour contester, mais insuffisamment puissante pour remplacer[264] ».

L'approche de Brzeziński se démarque de celle de Kissinger sur l'équilibre des puissances, notamment dans la vision triangulaire de ce dernier avec l'URSS et la Chine[265]. Tandis qu'une interdépendance accrue entre les États dessine la nouvelle organisation mondiale des années 1970, il considère que « Kissinger a négligé le tiers-monde et ses alliés traditionnels dans ses efforts pour parvenir à la détente avec les Soviétiques et les Chinois et dans ses relations avec les nations du Moyen-Orient[266] ». La structure internationale serait ainsi en crise face aux défis que représentent une Europe occidentale et un Japon puissants et les transformations dans la relation économique entre les riches pays capitalistes du Nord et les nations pauvres du Sud. Ces tendances seraient à l'origine d'une remise en question de l'ancien canevas politique et économique lancé par les États-Unis pendant et à la suite de la Seconde Guerre mondiale, un système que Brzeziński décrit comme « sévèrement ébranlé[267] ».

Il justifiera par la suite son idée en défendant la Trilatérale lorsqu'il indique dans les années 1980 : « Contrairement au mythe actuel, la Commission trilatérale n'est pas un complot visant à dominer le monde, mais s'efforce véritablement de faire participer les Américains, les Européens de l'Ouest et les Japonais dans un effort commun à la création d'un monde plus coopératif[268]. »

L'émergence du mythe dont parle Brzeziński est liée à la mauvaise réputation de la Trilatérale qui manque notamment d'ouverture sur la société[269]. Certes ses membres viennent du monde

263Remarks by Jimmy Carter in a presentation to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 15 mars 1976, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.4 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d4 ; consulté le 12 mars 2020).
264Justin VAÏSSE, *op. cit.*, p.152.
265Voir chapitre 1, partie 2.
266Laurence H. SHOUP, William MINTER, *op. cit.*, pp.263- 264.
267*Ibid.*, pp.263- 264.
268Zbigniew BRZEZIŃSKI, *op.cit.*, p.49.
269Justin VAÏSSE, *op. cit.*, p.160.

universitaire, des pouvoirs publics, des médias et elle accueille même certains dirigeants syndicaux mais on y retrouve également les dignitaires du monde des affaires internationales et de la finance, tels que des dirigeants de grandes banques et de grandes industries et constitue, en somme, un groupe d'élites prestigieux quasi exclusivement tourné vers l'international. Selon Laurence Shoup et William Minter, la Commission, en créant un partenariat durable entre les classes dirigeantes d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et du Japon, sert surtout à « protéger les intérêts du capitalisme occidental dans un monde explosif [et] [...] tente de façonner la politique publique et de mettre en place un cadre propice à la stabilité internationale[270] ». Pour Howard Zinn, une « plus grande unité d'action entre le Japon, l'Europe de l'Ouest et les États-Unis » était en fait nécessaire pour l'élite américaine des affaires, des médias et de la politique afin de « faire face à une menace nettement plus sérieuse pour le capitalisme tricontinental que le communisme monolithique : les mouvements révolutionnaires, relativement autonomes, qui secouaient alors le tiers-monde ». Selon l'historien toujours, la Commission trilatérale sert de soutien aux intérêts du développement mondiale de l'économie américaine et en particulier de ses grandes entreprises et du secteur bancaire[271]. En tout état de cause, sa composition d'élites influentes lui donne la réputation, pour les dirigeants du tiers-monde, d'un « club de riches[272] ».

La conception régionaliste et la perception globaliste

Bien qu'ils soient presque tous issus de la Commission trilatérale, en 1977 les membres de l'administration américaine ne partagent pas les mêmes approches de la politique étrangère.

Différentes mouvances émergent également au Congrès, souvent sans rapport avec les rivalités partisanes qui opposent démocrates et républicains, mais plutôt dans un duel entre libéraux et conservateurs (puis néo-conservateurs) alors que la stratégie de l'endiguement – pierre angulaire de la politique étrangère des États-Unis depuis vingt ans – est fragilisée par le nouveau contexte mondial et national. Le syndrome du Vietnam entrave en effet le potentiel déploiement de militaires américains à l'étranger, la réputation des États-Unis dans le tiers-monde est à reconquérir et la crise angolaise a démontré la méfiance du Congrès vis-à-vis des manœuvres de l'exécutif.

En ce qui concerne les affaires africaines, deux orientations opposées vont alors se développer à Washington et entrer en contradiction. La première, l'approche régionaliste, consiste à appréhender les pays du continent en dehors du cadre des relations Est-Ouest. Les régionalistes considèrent qu'il

270Holly SKLAR (ed.), *op. cit.*, p.2.
271Howard ZINN, *Une histoire populaire des États-Unis. De 1492 à nos jours*, Marseille, Agone, réed. 2016 (2002), pp.629-630.
272Justin VAÏSSE, *op. cit.*, p.160.

faut tenter de préserver une relation normale avec un État africain, quelle que soit son orientation politique et même en cas de présence de forces soviétiques ou cubaines. Ils perçoivent le nationalisme noir comme une avancée profitable aux intérêts africains mais également américains et conforme aux idéaux de ces derniers sur le long terme. Ils accordent une importance accrue à la stabilité de l'État ainsi qu'au strict respect des frontières tel que le préconise la Charte de l'OUA et, en ce qui concerne les problèmes internationaux qui touchent le sous-continent, ils estiment que les efforts doivent se concentrer dans l'émergence d'un consensus entre pays africains à l'OUA ou par d'autres moyens moins formels[273]. Cette approche va notamment être défendue au sein du département d'État, d'abord par le bureau des Affaires africaines et par Cyrus Vance le secrétaire d'État ainsi que dans la Mission américaine à l'ONU que dirige Andrew Young.

Le globalisme, en revanche, très proche du *linkage*, est issu de la crainte de voir les Soviétiques et les Cubains s'imposer en Afrique. Les globalistes envisagent l'Afrique comme une région périphérique remplie de petites nations instables représentant peu d'intérêts pour les Américains à moins que leurs turbulences ne s'inscrivent dans le contexte des relations Est-Ouest. En percevant les crises africaines à travers le prisme de la guerre froide ils estiment que les régionalistes manquent de clairvoyance et ne distinguent pas la réelle menace que représente la « subversion communiste[274] ». Cette approche sera surtout incarnée par le NSC et son dirigeant et dans une moindre mesure le département de la Défense.

Bien qu'un peu caricaturale – aucun des protagonistes n'ayant une opinion parfaitement arrêtée et cloisonnée sur le rapport que doivent entretenir les États-Unis et l'Afrique – cette grille de lecture a le mérite de souligner clairement les antagonismes soulevés par les questions africaines. L'adoption de l'une de ces orientations et de ses nuances va dépendre de la particularité des protagonistes de l'administration. Ils ont leurs priorités, parfois liées à leurs caractères, le milieu dont ils sont issus, voire des questions d'ordre plus personnel qui influencent leurs motivations.

Il est donc important de se pencher sur chacun des acteurs du gouvernement et des institutions qu'ils mènent pour comprendre les mécanismes qui vont déterminer la formulation de la politique étrangère américaine entre 1977 et 1981.

273 William J. FOLTZ, « La politique des États-Unis face aux problèmes de l'Afrique australe », *Politique étrangère*, Vol. 44, n°1, 1979, p.113 (En ligne: http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1979_num_44_1_1592 ; consulté le 20 janvier 2020).

274 *Ibid.* p.115-116 et 113.

1.3.1 Jimmy Carter et la présidence

Aux États-Unis, la politique étrangère relève principalement de l'exécutif. Son élaboration est, en grande partie, issue de la présidence et des différents départements gouvernementaux qui forment une « imposante machine gouvernementale[275] ».

Le « cercle restreint » de la politique étrangère de l'administration Carter, selon les termes de Betty Glad pour qualifier ses principaux acteurs[276], est composé du président, de son conseiller à la sécurité nationale, du secrétaire d'État, du secrétaire à la Défense et du vice-président. Ce sont particulièrement les trois premiers et leurs institutions qui vont jouer un rôle de premier plan dans la gestion de la politique concernant la Corne de l'Afrique. Le président et le Conseil de sécurité nationale – sur lequel nous reviendrons – sont censés assurer la cohérence de la conduite des affaires extérieures américaines[277].

La légitimité que procure au président son élection par le peuple lui donne une assise non négligeable qui lui inspire une confiance favorable à la bonne conduite de la politique étrangère. La légitimité « indirecte » qui caractérisait la présidence du prédécesseur de Carter, Gerald Ford, a très certainement favorisé ses difficultés face à l'intervention cubaine en Angola par un manque d'assurance qui eut pour effet d'affaiblir le moral de ses propres partisans au Congrès[278]. En conséquence néanmoins, l'attente des citoyens américains sur les actions de son président, en quelque sorte corollaire de cette légitimité, met à l'épreuve le chef de l'État, en particulier lors de grandes crises[279]. L'image d'un leader ferme que souhaite véhiculer Carter en décembre 1979 pour influencer l'opinion publique lors de la prise d'otage en Iran et de l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS explique en partie le tournant politique pris par l'administration au début de l'année 1980.

Mais la politique présidentielle dépend avant tout du style et du tempérament du locataire de la Maison-Blanche. Carter durant l'été 1975 était loin d'être favori et Brzeziński raconte comment il a été impressionné par la détermination que le candidat affiche alors devant la presse qui ne le prend pas au sérieux tandis que les sondages d'opinion ne le créditent encore que de 2% d'intentions de vote[280]. C'est sa personnalité que Carter va mettre en avant pour conquérir progressivement les électeurs qui vont apprécier son assurance, ses propos intègres et les qualités morales et chrétiennes

275Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », *op. cit.*, p.141.
276Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.11.
277Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », *op. cit.*, p.141.
278Selon Marc Aicardi de Saint-Paul, qui utilise le « jargon politique de Washington » : « *He could not get his ducks in order* » Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.17.
279Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », *op. cit.*, p.158.
280Zbigniew BRZEZIŃSKI, *op.cit.*, pp.6-7.

qu'il prône[281].

En 1976, alors que se préparent les primaires pour les élections présidentielles, la détresse du pays crée donc un contexte favorable à l'ascension de Jimmy Carter qui n'a aucune difficulté à se démarquer de l'élite qui dirige à Washington. Son parcours individuel contraste en effet fortement avec celui de ses prédécesseurs. S'il a d'abord occupé le poste de sénateur à la chambre haute de l'Assemblée générale de Géorgie entre 1963 et 1967 puis celui de gouverneur de cet État à partir de 1971, il n'a jamais occupé de poste politique ou décisionnel au gouvernement ou au Congrès des États-Unis – c'est le premier depuis Eisenhower – et son slogan « *Jimmy who* ? » durant les primaires présidentielles illustre parfaitement le rôle d'*outsider* qu'il prétend incarner[282].

Issu d'une famille de fermiers, Carter a passé son enfance à Archery, petite bourgade rurale proche de la ville de Plains en Géorgie où vivaient deux familles de Blancs – dont les Carter – et vingt-cinq familles de Noirs[283] alors que sévit une stricte politique de ségrégation. Un ouvrage autobiographique publié en 2001 raconte son enfance et sa jeunesse. Il est empreint d'une certaine nostalgie, rempli de détails culturels tels que d'anciennes méthodes de vannerie[284], et l'on y retrouve de nombreuses similitudes dans le ton avec le célèbre ouvrage de Harper Lee, *Ne tirez pas sur l'oiseau moqueur*[285] et son lot de balades nu-pieds dans la terre rouge, d'épisodes de panique à la vue d'un chien errant enragé ou d'autres « images d'Épinal » du Sud rural. Mais l'ouvrage nous renseigne également sur la vie d'un futur président des États-Unis qui vend des cacahuètes bouillies dans la rue à partir de l'âge de cinq ans et se fait corriger à l'école à coup de fouet[286].

Le livre décrit la dure existence des métayers noirs – dont une grande partie de la communauté d'Archery travaille sur les terres des Carter – et l'oppression de la ségrégation dans le *Dixieland* où les tensions ont été ravivées par la crise de 1929 et les mesures du New Deal. Les remarques de Carter sur la mise en place des réformes de Franklin D. Roosevelt sont d'ailleurs inattendues de la part d'un partisan du parti démocrate qui rappelle comment sa famille a vécu cet épisode de manière catastrophique et accueilli la loi sur l'ajustement agricole de mai 1933 – préconisant la destruction des surplus de récolte – avec beaucoup de rancœur. Selon lui, les réformes de Roosevelt ont également dégradé la relation entre Noirs et Blancs. Il signale les fréquents propos racistes entendus dans les rues de Plains dénonçant les programmes du gouvernement fédéral qui « payaient les nègres sans valeur pour qu'ils ne travaillent pas » tandis que les propriétaires fonciers blancs

281 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.504.
282 *Ibid.*, p.504.
283 Jimmy CARTER, *Why Not the Best?... op.cit.*, p.29.
284 Jimmy CARTER, *An Hour Before Daylight, Memories of a Rural Boyhood*, New York, Simon & Schuster, 2001, p.184.
285 Harper LEE, *To kill a Mockingbird*, Philadelphie, Lippincott & Co., 1960, 281 p.
286 Jimmy CARTER, *An Hour Before Daylight…, op. cit.,* pp.218 et 226.

pouvaient à leur guise retenir les allocations gouvernementales sensées être en partie redistribuées aux locataires noirs[287]. Ces rapports sociaux, qui marquent le jeune homme, auront des conséquences sur son évolution politique et très probablement sur sa conception de l'inégalité entre les Blancs et les Noirs, au-delà du contexte géorgien.

Jimmy Carter quitte Plains en 1941. Après quelques années d'études en Géorgie, il est admis au sein de l'Académie militaire navale d'Annapolis, un rêve qu'il caresse depuis sa plus tendre enfance et participe ainsi à un programme de sous-marins nucléaires avant de servir pendant sept ans dans la marine américaine[288]. Douze ans après l'avoir quitté, il retourne dans son foyer natal en 1953, à la mort de son père[289] et, bien qu'ingénieur de formation, abandonne sa carrière militaire pour reprendre l'exploitation familiale et se consacrer à la culture de l'arachide. Poussé par son ambition, il occupe alors différents postes politiques, notamment au Sénat de Géorgie. Il se présente ensuite pour devenir gouverneur de l'État en 1966 mais n'arrive que troisième chez les démocrates. Lors du duel final, alors qu'aucun candidat n'obtient la majorité, la Chambre des représentants géorgienne vote alors en faveur du ségrégationniste Lester Maddox que Carter décrit comme un « raciste » ce qui le plonge dans une profonde désillusion[290].

Il prépare alors soigneusement les prochaines élections, se lance dans une campagne effrénée – lui et sa femme auraient serré la main de 600 000 Géorgiens durant la campagne de 1970[291] – et devient finalement gouverneur en 1971. Signalons qu'à cette époque, la croix confédérée figure encore sur le drapeau de la Géorgie – ce sera le cas jusqu'en 2001 – et bien que ses ambitions électorales l'aient poussé, lui et son équipe, à séduire un électorat aussi bien noir que ségrégationniste par des manœuvres qui sont allées jusqu'à certaines formes de racisme[292], une fois élu, il déclare devant une foule de 5 000 personnes : « Je vous dis très franchement que le temps de la discrimination raciale est terminé[293]. » Le *Time* écrit alors plusieurs articles à son sujet – il sera même en couverture du magazine en mai 1971[294] – le décrivant comme un gouverneur progressiste, résolu à combattre les inégalités issues de la ségrégation[295].

287*Ibid*, pp.65-66.
288*Ibid*, pp. 189 et p.256.
289Jimmy CARTER, *Why Not the Best?... op.cit.*, p.58.
290Jimmy CARTER, *An Hour Before Daylight…, op. cit.,* p.264.
291Jimmy CARTER, *Why Not the Best?... op.cit.*, p.101.
292Son équipe électorale ira jusqu'à publier des images de son opposant aux côtés de basketteurs noirs afin de le discréditer. Le *Macon Telegraph* - principal organe de presse écrite du centre de la Géorgie – décrira alors Carter comme « un exemple classique d'un homme bon dont les principes élevés ont été sapés par l'ambition politique ». cité dans Peter G. BOURNE *Jimmy Carter: A Comprehensive Biography from Plains to Post-presidency*, New York, Scribner, 1997, p.192.
293« New Language on Inauguration Day », *Time*, vol. 97, n°5, 1er février 1971, p.22.
294La couverture du vol.72 n°22 paru le 31 mai 1971 est disponible sur le site du Time (En ligne : http://content.time.com/time/magazine/0,9263,7601710531,00.html; consulté le 19 avril 2020).
295*Ibid.*, et « New Day A'Coming in the South », *Time*, vol. 97, n°22, 31 mai 1971, p.24.

Il est admis que ce sont les Noirs-Américains qui ont ensuite favorisé l'élection de Jimmy Carter comme 39e président des États-Unis[296]. Cette orientation visant à solliciter un appui chez les électeurs de cette importante minorité de la part du candidat aux élections de 1976 – pourtant originaire d'un État du « Sud profond » – s'exprime notamment par le soutien de Andrew Young lors de sa campagne électorale.

Ce dernier, lui-même Noir-Américain, a milité auprès de Martin Luther King junior et deviendra en 1977 le représentant des États-Unis aux Nations unies du gouvernement de Carter. Or, comme nous l'avons déjà évoqué, la politique africaine des États-Unis est étroitement liée à la politique intérieure du pays par les attentes de la communauté noire. En début de mandat, le sénateur de Floride, Richard Stone fait remarquer que Carter qui, dans divers domaines manque d'idées politiques précises, agira selon le souhait de sa base d'électeurs : « Plus pour l'Afrique, à cause des Noirs, plus pour les Arabes, à cause de la dépendance en énergie et du fait que le vote juif ne lui a pas été essentiel[297]. »

Ainsi, pour des raisons en partie liées à cette responsabilité envers son électorat noir, Carter exprime un intérêt plus important dans sa politique présidentielle à l'égard de l'Afrique que l'administration précédente dont se méfiaient d'ailleurs de nombreux leaders africains. Il déclare pendant sa campagne : « Il ne fait aucun doute que l'Afrique et l'Amérique latine ont été ignorées depuis les présidences de John Kennedy et de Lyndon Johnson. Ces régions devraient devenir et vont effectivement devenir de plus en plus importantes au cours de la prochaine décennie[298]. » Cet investissement personnel s'exprimera notamment par la première visite officielle en Afrique subsaharienne d'un président américain en exercice. En 1978, Carter se rend, en effet, au Nigeria, qui avait pourtant refusé de recevoir le secrétaire d'État Henry Kissinger deux années auparavant, puis au Liberia, afin d'y rencontrer le président Tolbert[299] .

Carter quitte son poste de gouverneur en janvier 1975 pour se lancer dans la campagne pour les primaires présidentielles démocrates. Tout au long de l'année, il s'entoure de conseillers, principalement issus de la Commission trilatérale comme Brzeziński et Vance, pour l'appuyer dans

296En remportant environ 92% des 6,6 millions de voix afro-américaines – selon le *Joint Center for Political Studies* de Washington – Carter parvient à remporter l'élection avec une très courte avance. Voir l'article du Time : « Jimmy's Debt to Blacks », *Time*, vol. 108, n°21, 22 novembre 1976, p. 22.

297Entretiens à Washington : note du Secrétaire d'État chargé de la Condition des travailleurs manuels au président, Paris, le 28 février 1977, *Archives nationales France – Pierrefitte-sur-Seine (ANFP)*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers diplomatiques, États-Unis, suivi des relations diplomatiques bilatérales, États-Unis, Divers : notes 1977, AG/5(3)/984.

298Remarks by Jimmy Carter in a presentation to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 15 mars 1976, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.4 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d4 ; consulté le 12 mars 2020).

299Theodore Roosevelt s'est rendu en Afrique subsaharienne mais en dehors de son mandat et Franklin D. Roosevelt a effectué des déplacements sur le continent lors de sa présidence mais dans le cadre de visites non-officielles. Richard Nixon également, en tant que vice-président, effectue en 1957 une tournée en Afrique à l'occasion de l'indépendance du Ghana.

la conception d'une politique étrangère et développe ses propres idées sur la question.

Loin d'être initialement favori, comme nous l'avons vu, Carter gagne finalement les primaires démocrates et commence donc en mars 1976 la campagne pour la présidentielle face à Ford qui l'emporte sur Reagan aux primaires républicaines. Il fait publier une première autobiographie[300] durant la période des élections ce qui contribue à la fois à son mystère et à son succès tant il parvient à se démarquer, dans ses écrits et son discours, de l'élite au pouvoir[301].

C'est dans cet exercice qu'il exprime finalement le mieux ses ambitions. Ses critiques les plus virulentes ciblent principalement le manque d'éthique et de transparence de la politique américaine et en particulier des derniers locataires républicains de la Maison-Blanche. En se déclarant lui-même *outsider*, il souhaite mettre en avant ses valeurs morales et sa conviction chrétienne, ce qui lui permet de conquérir l'opinion américaine de manière croissante. Son approche populiste est diffusée dans des messages clairs : « Vous êtes de bonnes gens ; je suis un homme bon ; votez pour moi[302] ». Il assure aux Américains : « Je ne dirai jamais un mensonge […] Je ne trahirai jamais votre confiance […] si je fais l'une de ces choses, je ne veux pas de votre soutien[303]. » Pour obtenir des changements il est temps, d'après lui, de remplacer l'*establishment* et sa « vieille rhétorique fatiguée[304] ». Il invoque le succès des politiques de Truman et Franklin Roosevelt qui reflètent « le meilleur » de l'Amérique et reproche aux dirigeants américains de ne plus s'adresser « aux populations du monde avec la vision, la compassion et l'idéalisme pratique d'hommes tels que Woodrow Wilson, John Kennedy et Adlai Stevenson[305] ».

Dans le contexte de l'opposition Est-Ouest en Afrique, il souhaite favoriser une concertation entre Africains dans un cadre multilatéral. C'est, selon lui, la meilleure attitude permettant de rendre les relations entre États plus harmonieuses en plus d'être un moyen d'améliorer l'image de l'Amérique dans les pays africains. Il soutient que le Vietnam a appris aux Américains que « ce monde [...] est trop vaste et trop varié pour être sous l'emprise de l'une des deux superpuissances[306] ».

Cependant le candidat démocrate critique, à nouveau, la politique de Nixon et Ford, en particulier au sujet de la détente. Il est loin d'être le seul – Ronald Reagan reproche encore plus durement à Ford de provoquer l'affaiblissement des États-Unis au profit de l'URSS[307]–, mais en

300Jimmy CARTER, *Why Not the Best?... op. cit.*

301Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.505.

302Nancy MITCHELL, « The Cold War and Jimmy Carter », in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (ed.), *The Cambridge history of the cold war. Volume III. Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p.71.

303« Jimmy Carter : Not Just Peanuts », *Time*, vol. 107, n°10, 8 mars 1976, p.19.

304 *Ibid.*

305Remarks by Jimmy Carter in a presentation to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 15 mars 1976, *FRUS*, *op. cit.*

306John DUMBRELL, *Americain foreign policy. Carter to Clinton*, Londres, MacMillan Press, 1997, p.22.

307Il estime que la détente est une « voie à sens unique » et que la seule chose qu'elle ait permise est la vente de

souhaitant se démarquer du discours républicain, Carter promet à la fois de favoriser de façon plus efficace les intérêts des Américains et de leurs alliés face à l'URSS, tout en réduisant les dépenses militaires. Une manière de critiquer la détente, sans pour autant valoriser une attitude trop compétitive envers les Soviétiques[308].

En tant qu'ancien officier, il est initié aux doctrines de la guerre froide et sa position, bien que nuancée, n'en est pas moins celle d'un Américain convaincu par le modèle libérale-démocratique de son pays, loyal, à l'instar de Thomas Paine, à l'idée que la « cause de l'Amérique est la cause de toute l'humanité[309] ». Mais pour lui, la détente « offre de réelles possibilités de paix » et il regrette surtout la manière dont elle « a été conduite » qui « a miné la confiance du public[310] ». Il souhaite ainsi aller dans le sens d'une politique de coopération et mener à bien les accords SALT II.

Tenir un tel discours mêlant détente et confrontation est une forme d'exercice d'équilibriste qui rend la ligne directrice de sa politique étrangère difficile à cerner. Ce double langage atteindra son paroxysme en juin 1978 lors de son discours à l'Académie navale d'Annapolis, où il soulignera l'importance de la coopération avec l'Union soviétique tout en ayant des mots très durs à son égard, notamment en ce qui concerne l'attitude du Kremlin dans le tiers-monde et la Corne de l'Afrique[311].

Bien qu'à l'issue du mandat de Carter sa ligne idéologique semble confuse, sa politique n'en n'aura pas moins été conditionnée par un idéal, la question des droits de l'homme. D'après les mémoires du président démocrate, c'est la lutte et la victoire des « militants et dirigeants antiracistes de [sa] région » qui lui ont montré « comment les principes moraux, appliqués à la politique, pouvaient […] être utilisés pour changer les structures légales de [la] société », une leçon, pour lui, « valable dans [le] domaine […] des relations entre les États[312] ». Carter a, en effet, construit sa campagne sur la restauration de la morale dans la diplomatie. Comme il le précise avec emphase dans son discours d'investiture, elle implique une prise en compte des droits de l'homme dans la politique étrangère[313] et même un « engagement absolu » envers ces droits humains[314].

Cette orientation est également une stratégie efficace pour produire un consensus au Congrès entre libéraux et conservateurs[315]. Pour les libéraux, cet engagement permet de lutter contre les

« Pepsi-Cola aux Sibériens ». Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa, op. cit.*, p.25.

308Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis...*, *op. cit.*, p.53.

309Remarks by Jimmy Carter in a presentation to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 15 mars 1976, *FRUS*, *op. cit.*

310*Ibid.*

311Address by President Carter, Annapolis, Maryland, 7 juin 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.87 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d87 ; consulté le 22 mai 2020).

312Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président*, Paris, Plon, 1982, pp.115-116.

313Frédéric ROBERT, *L'histoire américaine à travers les présidents américains et leurs discours d'investiture (1789-2001)*, Paris, Éditions Ellipses, 2001, p.308.

314John DUMBRELL, *The Carter presidency... op. cit.,* p.116.

315Le libéralisme aux États-Unis désigne « un soutien à l'intervention de l'État dans les affaires économiques et sociales » et, à l'inverse, le conservatisme favorise « un retrait de l'État de ces domaines » et un « soutien […] au

dictateurs de droite, notamment en Amérique latine, et de soulager en partie les Américains de la culpabilité liée au Vietnam. Pour les conservateurs, cette politique permet de combattre le communisme dans ses abus[316]. La question des droits de l'homme permet ainsi à Carter de bénéficier, dans son traitement des affaires étrangères, d'une base de soutien à la fois auprès des citoyens américains et du Congrès. En outre, cette orientation permet de cultiver une image plus positive des États-Unis en Afrique et de lui donner un levier d'influence supplémentaire dans certaines régions. La mise en place de cette politique, cependant, mettra du temps à se concrétiser autrement que par un soutien moral aux dissidents de l'Union soviétique, une démarche quelque peu inconfortable pour les ardents défenseurs de la détente[317].

Il semble logique que cette question puisse être difficile à institutionnaliser. Un mémorandum du Coordinateur pour les droits de l'homme et les Affaires humanitaires, James Wilson, décrit en début de mandat la ligne directrice de la politique étrangère des États-Unis en matière des droits de l'homme. Il est accompagné d'une méthodologie expliquant la conduite à tenir pour l'interprétation d'une potentielle violation, notamment selon les critères de la charte de l'ONU de 1948[318]. Le document souligne ainsi la difficulté à définir clairement cette question. Mais si la défense de ces principes moraux sont soumis à des difficultés institutionnelles et ensuite à de réelles contradictions, en 1978 l'administration Carter parvient mettre en place une véritable politique des droits de l'homme et en fait une « pièce maîtresse » de la mise en place de sa politique étrangère[319]. Kissinger lui-même, loin d'être partisan du président démocrate, reconnaît l'importance du legs de Carter dans l'introduction de la prise en compte des droits de l'homme dans la politique étrangère des États-Unis même s'il souligne la maladresse de son application[320].

La mise en exergue des valeurs morales de l'Amérique est également soulignée par l'implication religieuse du président. Baptiste *born-again*[321], il aime citer le théologien Reinhold Niebuhr qui signale que la politique se doit « d'instaurer la justice dans un monde vivant dans le péché[322] ». Sa conversion « *born-again* » serait survenu en 1967, l'année qui suit sa défaite aux élections pour le poste de gouverneur. Il aurait alors « reconnu pour la première fois qu'il [lui] manquait quelque

reflux de l'État fédéral au profit des États fédérés ». Justin VAÏSSE, « Le pouvoir législatif et le poids de la société civile » in Charles-Philippe DAVID et al., *La politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p.281.

316John DUMBRELL, *Americain foreign policy. Carter to Clinton, op. cit.,* p.17.

317Barbara KEYS, « "Something to Boast About" : Western Enthusiasm for Carter's Human Rights Diplomacy » in Hallvard NOTAKER et al, *op. cit.*, p.232.

318Memorandum From the Coordinator for Human Rights and Humanitarian Affairs (Wilson) to All Regional and Functional Assistant Secretaries of State and the Administrator of the Agency for International Development (Parker), Washington, 5 janvier 1977, *FRUS,* 1977–1980, Volume II, Human Rights and Humanitarian Affairs; Human Rights, doc.1 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v02/d1 ; consulté le 5 mars 2020).

319David SCHMITZ et Vanessa WALKER cité dans Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche, op. cit.*, p.547.

320Henry KISSINGER, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, p.703.

321*Born again* signifie qu'il a retrouvé la foi tardivement et vécu une nouvelle naissance par le Christ.

322Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis...*, *op. cit.*, p.55.

chose de très précieux : un engagement total envers le Christ, une présence du Saint-Esprit dans [sa] vie plus profonde et plus personnelle », qui depuis lui aurait fourni « une paix intérieure, une conviction intérieure et une assurance qui ont transformé [sa] vie pour le mieux[323] ». Cette dévotion est ainsi fortement liée à son approche morale de la politique et, associée à ses discours progressistes concernant la question raciale aux États-Unis, elle a sans doute contribué à renforcer le caractère messianique que lui attribuent certains dirigeants africains[324].

Contrairement à ce qu'il se passe en France, où chaque chef d'État de la Cinquième République a eu droit à son qualificatif « d'Africain » dans la littérature ou la presse, les présidents américains sont souvent peu informés sur les affaires africaines, à moins qu'un événement ou une crise particulière ne survienne. Carter n'échappe pas à cette particularité et n'est certainement pas au courant de toutes les évolutions et aspects historiques de la Corne de l'Afrique évoqués plus haut, des lacunes qui pourront le rendre maladroit dans certaines circonstances. S'il est évident qu'en tant que président il a une forte influence sur la politique africaine des États-Unis entre 1977 et 1981, il est loin de manœuvrer l'intégralité de la diplomatie américaine. Carter étant principalement sollicité pour les décisions les plus importantes de la politique étrangère, son intervention n'a pas toujours été impliquée dans l'élaboration de la stratégie américaine pour la Corne de l'Afrique. Comme le signale Betty Glad : « Le président n'est pas juste un homme avec des agents qui suivent ses instructions, pour le meilleur ou pour le pire ; il est plutôt au centre d'un réseau complexe d'hommes et de femmes, avec des objectifs communs et contradictoires, dans lequel de grandes et petites décisions sont prises en de nombreuses circonstances[325] ».

D'où l'importance de se pencher sur tous les acteurs principaux d'un gouvernement pour comprendre la politique étrangère d'une administration même si elle portera finalement le sceau du chef de l'État lui-même.

323Randall BALMER, *Redeemer : The Life of Jimmy Carter*, New York, Basic Books, 2014, p.26-27.
324Jean-François BAYART, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Khartala, 1984, p.113.
325Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.16.

1.3.2 Le Conseil de sécurité nationale (NSC), le conseiller à la sécurité national (NSA) Zbigniew Brzeziński et la CIA sous Carter

L'application de la politique étrangère américaine entre 1977 et 1981 émane principalement de recommandations issues des réunions de différentes natures sur lesquelles le président s'appuie pour bâtir son opinion. Les débats peuvent être plus ou moins routiniers et formels et réunir des personnalités de plusieurs échelons de la hiérarchie administrative.

Parmi les principales rencontres, les petits-déjeuners que Carter a institués le vendredi matin permettent de mettre en relation le secrétaire d'État, de la Défense, le vice-président, le conseiller à la sécurité nationale (*National Security Advisor* ou NSA) et le président lui-même afin d'évoquer en particulier les liens entre politique étrangère et politique intérieure. Le secrétaire d'État, de la Défense et le NSA se réunissent également une fois par semaine aux repas dits « VBB » – initiales de : Vance, Brzeziński, Brown. Lors de ces rencontres peu formelles, une fois que les membres se mettent d'accord sur une recommandation, elle est soumise au président ou passe par un des deux comités du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council* ou NSC). Il s'agit du comité d'examen des politiques (*Policy Review Commitee,* ou PRC) ou du comité spécial de coordination (*Special Coordinating Commitee* ou SCC)[326]. Un cran en dessous de la chaîne de commande des affaires étrangères, des réunions de groupes interministérielles prennent en charge des questions qui ne nécessitent pas l'attention du sommet de l'exécutif.

Les deux comités du NSC – le PRC et le SCC – représentent l'élaboration formelle de la politique étrangère. Leur structure et leur organisation tirent leurs origines d'une proposition de Brzeziński en début de mandat et sont approuvées par le président dès l'entrée en fonction de celui-ci. Ils accordent une place centrale au conseiller à la sécurité nationale qui dirige l'ensemble. Pour comprendre la structure du NSC et comment il influence la politique étrangère il est important de le décrire.

Le Conseil de sécurité nationale

Afin de réorganiser l'ensemble des moyens de défense et de sécurité des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, le président Harry Truman fait voter en juillet 1947 le *National Security Act* qui réunifie les départements de la Guerre et de la Défense – ce qui conduira à la création du département de la Défense par un amendement en 1949 –, fonde la célèbre agence de

326*Ibid.*, p.27.

renseignements américaine, la CIA et crée une nouvelle organisation sensée conseiller le président sur les affaires concernant la sécurité nationale : le Conseil de sécurité nationale. Dans la mesure où il a connu des changements successifs au cours de l'histoire et du fait de sa structure qui met en lien un ensemble d'éléments institutionnels très différents, il est peu aisé de le définir précisément.

Le conseiller à la sécurité nationale, qui dirige l'organisation depuis 1953, coordonne en réalité trois entités qui en font l'architecture[327] : d'une part l'administration du NSC, dirigé par le NSA et son adjoint et qui comprend l'ensemble de l'équipe bureaucratique – des hauts fonctionnaires, des militaires et des universitaires – et, d'autre part, deux structures réunissant d'un côté les décideurs politiques – le président, le vice-président, le secrétaire d'État et de la Défense et éventuellement d'autres membres selon les souhaits du président – et, d'un autre côté, des représentants issus de l'ensemble des départements sur des sujets précis[328]. Le personnel du Conseil de sécurité nationale produit des recherches, des *briefings* et des renseignements qui sont fournis au NSA pour qu'il les examine et les présente lors des réunions du NSC ou directement au président[329].

Brzeziński, qui restera le NSA de Carter durant l'intégralité du mandat, donne une définition qui a l'avantage de présenter à la fois simplement le NSC et la capacité du président d'en faire un outil à sa mesure. D'après lui :

> [Le NSC] désigne simplement une réunion à laquelle participent le président, le vice-président, le secrétaire d'État, le secrétaire à la Défense et, lorsque le président en décide ainsi, le directeur du renseignement central [CIA] et le président du Comité des chefs d'états-majors interarmées ainsi que l'assistant du président pour les Affaires de sécurité nationale. Mais qui décide de sa tenue ? Comment cette réunion est-elle préparée ? Qui élabore pour le président les options politiques fondamentales ? Qui intègre les dizaines de problèmes politiques et les divers organismes qui ont la responsabilité de les résoudre ? Ces dernières années, chaque président a développé son propre style et ses propres procédures sur toutes ces questions[330].

Donc, à la fois un forum et une institution, avec son dirigeant et son équipe, le NSC est, avant tout, un outil pour le président. Ses membres, en particulier le conseiller à la sécurité nationale, ont une grande influence dans l'élaboration et la mise en place de la politique étrangère américaine.

Carter, qui souhaite se démarquer de ses prédécesseurs et de leur gestion individuelle des affaires étrangères – en particulier de Kissinger que Carter surnomme le « *Lone Ranger*[331] » –

327Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », *op. cit.*, p.215.
328*Ibid.*, p.217-218.
329« Records of the Office of the National Security Advisor: A Guide to Its Records at the Jimmy Carter Library Carter library », *The Jimmy Carter Presidential Library*, pp.1-2 (En ligne : https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/findingaids/National_Security_Advisor.pdf; consulté le 12 mai 2020).
330Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.57-58.
331Le « cavalier seul ».

préconise une approche collégiale. La confrontation des points de vue doit stimuler la prise de décision. Pour lui, la rivalité qui peut exister entre le NSC et les départements est « utile puisqu'en prenant ses décisions de politique étrangère il [doit] évaluer le plus grand nombre de points de vue possible[332] ».

Néanmoins, la concurrence entre les différentes institutions pour le contrôle de la politique étrangère va transformer le projet initial du président démocrate et la collégialité va finalement disparaître au profit de la compétition. La manière dont va être organisé le NSC et en particulier les avantages dont va bénéficier le conseiller à la sécurité nationale vont finalement lui permettre avec le département de la Défense, de prendre progressivement le dessus dans la formulation des affaires étrangères. Alors que le NSC est sensé coordonner et assurer la cohérence de la politique étrangère, il entre ainsi, en réalité, dans le jeu de la concurrence bureaucratique et marginalise progressivement le secrétaire d'État et son département[333]. Si l'institution parvient à s'assurer une influence dominante dans la mise en place de l'orientation et du contrôle de l'action des États-Unis dans le monde, cela est, en partie, lié à la personnalité et au parcours de Brzeziński que nous allons décrire avant de nous pencher sur la manière dont il a structuré le fonctionnement de son NSC.

Zbigniew Brzeziński

Dans son ouvrage sur la CIA, le journaliste et écrivain Tim Weiner décrit les ambitions de Brzeziński de la sorte : « Des siècles d'oppression de la Pologne sous le joug de Moscou avaient façonné sa pensée [...] et il essayait de frapper les Russes à leurs points faibles[334]. » Si ces propos sont un peu lapidaires et réducteurs, ils ont le mérite de souligner l'influence de l'origine et du parcours des acteurs de l'exécutif américain sur la politique étrangère du pays. Certes, d'autres raisons poussent Brzeziński à prendre une posture combative, sans parler du fait qu'il est loin d'être le seul à l'adopter. Cependant, les racines du proche conseiller de Carter conditionnent certainement sa perception de l'URSS et, comme l'écrit Justin Vaïsse, c'est surtout le contraire qui eut été étonnant[335].

Brzeziński est né à Varsovie en 1928 de parents issus d'une classe élevée. Son père est diplomate et représente la Pologne successivement dans différentes villes d'Europe entre 1921 et 1937 dont Kharkiv, alors capitale de la République soviétique d'Ukraine, à l'époque des massacres perpétrés lors des grandes purges staliniennes. Les récits par son père décrivant ces événements

332Cité dans Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.513.
333Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », *op. cit.*, p.211.
334Tim WEINER, *Des cendres en héritage. L'histoire de la CIA*, Paris, Édition Perrin, 2011, pp.489-490.
335Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.13.

ainsi que la disparition de dignitaires polonais qu'il a reçu et qui sont exécutés par le régime soviétique resteront ancrés dans la mémoire de Zbigniew[336].

Pour diverses raisons, la famille quitte la Pologne pour l'Amérique du Nord en 1938. Zbig, comme l'appellent ses intimes, a dix ans et son père devient alors consul général de Pologne à Montréal. C'est ainsi au Québec que le jeune Brzeziński suit assidûment et avec fébrilité l'invasion progressive de son pays d'origine par l'Allemagne nazie et l'URSS. Au Canada, il apprend le russe et fait des études à l'université McGill où il obtient une maîtrise en science politique en basant son mémoire sur le nationalisme russo-soviétique[337]. Il est ensuite admis à Harvard, où il s'épanouit, développe son américanité et gravit les échelons de l'institution qu'il quitte au bout d'une décennie pour devenir directeur d'un centre sur les études communistes à l'université Columbia.

Naturalisé citoyen des États-Unis en 1958, il n'hésite pas, tout au long de ses études, à défendre le modèle libéral capitaliste tout en affichant son aversion pour le communisme. Selon John Prados, ses écrits « se veulent provocateurs tout en respectant le consensus sur la sécurité nationale[338] ».

Durant son parcours au sein des grandes institutions de recherche nord-américaines, il fréquente des personnalités aujourd'hui prestigieuses et largement reconnues dans le monde universitaire pour leurs approches des sciences politiques telles que Carl Joachim Friedrich, Samuel Huntington, ou encore Stanley Hoffmann et Henry Kissinger. Son parcours ressemble à celui de ce dernier, à une époque où les universitaires de tous bords politiques, réunis dans la grande « université de guerre froide[339] », commencent à avoir une influence grandissante dans les affaires étrangères et vont progressivement remplacer les *WASP* (blancs anglo-saxons et protestants) dans certains postes importants chargés de l'élaboration de la politique étrangère américaine. Il tente néanmoins parfois de se démarquer de ce profil pour ne pas subir la méfiance qui entoure l'exécutif au milieu des années 1970. Il écrira quelques années après : « J'étais conscient du fait que l'ambiance anti-Kissinger qui s'était développée au cours de 1976 m'était défavorable[340]. »

Catholique, natif de Pologne et issu du monde universitaire, il se considère, à l'instar de Carter, comme un *outsider*, ce qui, d'après lui, le rapproche du président. Il précisera par la suite : « Nous

336*Ibid.*, p.21.

337*Ibid.*, p.22.

338John PRADOS, *Keepers of the Keys : A History of the National Security Council from Truman to Bush*, New York, William Morrow, 1991, p.381, traduction : Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.513.

339L'université de guerre froide est définie par Justin Vaïsse comme « expression qui désigne le phénomène par lequel, des années 1940 aux années 1960, les institutions d'éducation supérieure américaines, et en particulier les plus prestigieuses d'entre elles, se réorientent vers la production d'un savoir directement utile à l'État fédéral pour faire face à ses responsabilités globales acquises en 1945, voire en 1941 ». Financées par différentes agences fédérales américaines (CIA, Pentagone,...) ces institutions répondent à une demande de spécialistes dans des domaines spécifiques que se soit dans les sciences « dures » (notamment en ce qui concerne les armements et la stratégie nucléaire) que les sciences économiques, sociales, etc., concernant en particulier l'URSS et ses alliés. Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, pp.34-46.

340Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.10.

étions tous deux des *outsiders*, pas seulement à Washington, mais plus largement au sein de l'Amérique contemporaine. J'étais un Américain naturalisé, bien que probablement plus intensément américain politiquement que la plupart des Américains ; Carter était très conscient et fier de son origine sudiste, mais sensible à toute condescendance légère ou culturelle de la part des Nordistes et en particulier des Washingtoniens établis[341] .» En précisant cela, il souligne à nouveau sa loyauté envers les États-Unis, sa conviction contre le modèle communiste et l'importance de cette américanité qui rappelle une attitude courante chez les convertis consistant à se comporter de manière « plus royaliste que le roi ».

Il est un *outsider* certes, mais en 1977 lorsque Carter le nomme NSA, ce n'est pas sa première expérience dans le monde politique qu'il a très tôt l'ambition d'intégrer. Selon Stephen Szabo, « Zbigniew Brzeziński était un brillant enseignant [...] et utilisait Harvard, Columbia, le *Council on Foreign Relations* et la Commission trilatérale pour se préparer au monde de la politique[342] ».

Pendant la présidence de Kennedy, il est en contact régulier avec le conseiller à la sécurité nationale McGeorge Bundy et, bien qu'il ait peu d'influence, exprime déjà ses opinions[343]. Puis, il étend progressivement son réseau. En tant que membre du *Council on Foreign Relations*, Brzeziński publie régulièrement dans la revue de l'organisation, *Foreign Affairs*, ce qui contribue au développement de sa notoriété. Il intègre ainsi un organe du département d'État sous l'administration Johnson où il se montre déjà plein de ressources pour faire tourner à son avantage le jeu bureaucratique[344]. En 1968, il conseille Hubert Humphrey lorsque ce dernier se présente pour le parti démocrate contre Nixon[345]. Initialement partisan de l'engagement américain au Vietnam, il prend conscience, tandis que la protestation s'intensifie dans le pays, qu'il faut réajuster la politique étrangère des États-Unis, en particulier pour des raisons de politique intérieure. Comme nous le verrons, il se montrera critique envers l'inhibition favorisée au sein de l'exécutif américain par le « syndrome du Vietnam[346] ».

Lorsque Carter décide de le prendre comme NSA, un certain nombre de personnalités dans l'entourage de Brzeziński pensent qu'il est trop influencé par ses origines pour être impartial et mener une politique étrangère américaine avec justesse. Kissinger considère par exemple que « son ancien camarade de Harvard est excessivement émotif et incapable de penser d'une façon détachée à long terme[347] ».

341*Ibid.*, p.20.
342Stephen F. SZABO, « The Professor », in Charles GATI (dir.), *Zbig: The Strategy and Statecraft of Zbigniew Brzezinski*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2013, p.207.
343Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.72.
344*Ibid.*, p.88.
345Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.519.
346Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.103.
347Justin VAÏSSE, cité dans Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.520.

Cependant, à la fin de l'année 1975, Brzeziński est déjà le principal conseiller de Carter en ce qui concerne les affaires étrangères. Il lui expose alors ses idées dans les grands axes, les fondements de la ligne idéologique qu'il adoptera une fois qu'il dirigera le Conseil de sécurité nationale. Il évoque, d'une part, clairement la coopération que prône la Commission trilatérale, c'est à dire un « noyau central stable pour les affaires mondiales, basé sur une collaboration plus étroite entre les démocraties avancées[348] ». En considérant le profit que la fragilité des État et des économies du tiers-monde peut apporter au bloc de l'Est, il préconise un apaisement des relations Nord-Sud et évoque, à nouveau, une coopération accrue avec les pays du Sud, en particulier les plus riches et les plus performants. En ce qui concerne la guerre froide, il insiste sur le fait que la détente doit être plus réciproque et que les États-Unis doivent courtiser la Chine[349]. Brzeziński a, en effet, bien saisi que le conflit entre les deux grandes nations communistes peut, si Washington se rapproche de la Chine, servir les intérêts américains dans leurs négociations avec l'URSS. C'est la fameuse « carte chinoise » qui jouera un rôle non négligeable dans la politique africaine de l'administration.

Brzeziński possède quelques connaissances concernant le continent africain où il a séjourné durant un mois et demi[350]. Mais cela reste une durée très courte et les pays subsahariens ne semblent, par ailleurs, attirer son attention qu'à partir du moment où les problématiques qui s'en dégagent sont enchâssées dans la guerre froide comme en témoigne l'ouvrage qu'il dirige sur l'Afrique et le monde communiste[351]. Il reconnaît lui-même en introduction que le volume n'est pas « un livre sur l'Afrique en tant que telle, pas même à propos du communisme africain » mais une analyse de la stratégie des États communistes pour étendre, consolider et poursuivre leur but à long terme sur les nouveaux États d'Afrique subsaharienne[352]. Dans sa conclusion, il reconnaît la tendance des États-Unis comme de l'URSS à se rapprocher des États africains de manière stratégique, au cas par cas, afin d'étendre leurs influences :

> Le comportement des Soviétiques était motivé par le calcul, assez rationnel dans les circonstances, qu'une approche unique sur les divers fronts des États africains irait à l'encontre du but recherché et qu'une politique aux multiples facettes était préférable. C'est précisément le même dilemme auquel les États-Unis ont été confrontés lorsqu'ils ont traité avec des États neutralisants plus ou moins amicaux, et ils ont également adopté une approche élastique, « non-moraliste », comme plus appropriée[353].

348Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.7.
349*Ibid.*, p.7.
350Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.75.
351Zbigniew BRZEZIŃSKI (ed.), *Africa and the Communist World*, Stanford (Californie), Stanford University Press, 1963, 272 p.
352*Ibid.*, p.v.
353*Ibid.*, p.222.

Il y expose également sa crainte que les problèmes de développement et de modernisation rapide, conjugués aux conflits liés à la suprématie blanche d'Afrique australe puissent être la source d'une pénétration de grande ampleur de l'influence communiste en Afrique[354]. Le livre date de 1963 mais, en 1977, ses idées sont assez semblables d'autant que la vision que Brzeziński développe lorsqu'il dirige l'ouvrage, résiste à l'examen du recul douze années plus tard. Cette constatation le conforte très probablement dans son jugement, en particulier sur l'importance d'un soutien au tiers-monde que la fragilité économique rend vulnérable à un engagement soviétique élargi sur le continent.

C'est précisément cette constatation autour de la lutte d'influence régionale qui domine dans son analyse à l'égard de l'Afrique lorsqu'il intègre l'administration Carter. Dans un mémorandum adressé aux membres de la Commission trilatérale en mai 1976, il écrit : « Je crains que [...] les tensions Nord-Sud n'interagissent dangereusement avec les conflits Est-Ouest dans des régions telles que le Moyen-Orient ou l'Afrique australe. D'une manière générale, ce croisement potentiel entre conflits Est-Ouest et Nord-Sud mérite une attention particulière de notre part. Il représente une évolution nouvelle et inquiétante sur la scène mondiale[355]. »

Percevoir l'Afrique de façon quasi-exclusive par la lorgnette de la guerre froide lui donne un tableau sans doute incomplet du continent et des diverses situations locales qui font sa singularité et cela favorise chez lui la tendance au *linkage*. Dans la mesure où, pour lui, la détente entre les États-Unis et l'Union soviétique doit être « totale et réciproque[356] », il va lier le comportement des Soviétiques en Afrique (et dans d'autres parties du monde) à la politique de coopération entreprise entre les deux superpuissances autour de SALT II. Fidèle à la stratégie de Nixon et confronté aux régionalistes du département d'État qui souhaitent apporter des réponses africaines aux problèmes africains, il va contribuer à reproduire le conflit qui opposait Kissinger et le bureau des Affaires africaines sur la question de la menace soviétique en Afrique australe et l'intervention en Angola.

Pour Brzeziński, dans la continuité de ses travaux à l'université McGill, la complexité du monde et les nombreux particularismes qui caractérisent les pays sous l'influence de l'Union soviétique sont la faiblesse de cette dernière, et il écrit en 1970 que « au fur et à mesure que la pluralisation progressive du monde communiste continue de s'accélérer, cela réduira la dépendance vis-à-vis d'une intervention américaine active[357] ». Mais son souhait de voir le nationalisme triompher sur le

354*Ibid.*, pp.226-227.

355Memorandum From the Director of the Trilateral Commission (Brzezinski) to the Members of the Trilateral Commission, New York, 21 mai 1976, FRUS, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.5 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d5 ; consulté le 12 novembre 2019).

356Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.147.

357Zbigniew BRZEZIŃSKI, Between Two Ages : America's Role in the Technetronic Age, New York, Viking Press, 1970, cité dans David MCLELLAN, *Cyrus Vance*, Totowa (New Jersey), Rowman & Allanheld publishers, 1985, p.34.

communiste va peut-être lui donner une image biaisée du nationalisme dans la Corne de l'Afrique qui est bien différent de celui des populations des républiques soviétiques d'Europe centrale et de l'Est, ainsi que des militants anticoloniaux et de la majorité noire des pays d'Afrique australe.

Brzeziński sera ainsi celui qui incarnera le plus la vision globaliste de la politique américaine en Afrique. Mais après la débâcle du Vietnam et la crise angolaise, le globalisme ne permet plus de combattre au nom de la guerre froide dans un contexte qui interdit l'interventionnisme. Dans certaines circonstances, un outil idéologique vient néanmoins compléter cette orientation : la question des droits de l'homme, qui, d'après Carter, doit devenir une composante essentielle de la politique étrangère américaine. Mais, sur ce point, le conseiller à la sécurité nationale entretient une certaine contradiction : s'il pense que « les États-Unis doivent utiliser leur pouvoir pour améliorer la condition humaine », il insistera après son mandat sur le fait que « le renforcement de la puissance américaine est le point de départ nécessaire […], lorsqu'il a fallu choisir entre protéger le pouvoir des États-Unis ou renforcer les droits de l'homme [...] j'ai senti que le pouvoir devait passer en premier[358] ».

Pour Brzeziński une telle politique est efficace dans la mesure où elle constitue un bon levier contre l'Union soviétique qu'elle incommode. Cependant, en mettant la pression sur le Kremlin, il est à nouveau contraint de manœuvrer avec la sensibilité du département d'État lequel, plus prudent sur cette question, souhaite par-dessus tout mener à bien les accords SALT II.

Ainsi, les opinions de Brzeziński vont très vite se heurter aux conceptions de Cyrus Vance, à la fois pour des raisons bureaucratiques que pour des raisons idéologiques. Mais la manière dont il va organiser, avec l'approbation de Carter, le fonctionnement du NSC, va lui permettre de conserver une nette prépondérance dans l'élaboration de la politique étrangère au sein de l'administration démocrate.

Le fonctionnement du NSC sous Carter

Carter a une haute estime de Zbigniew Brzeziński et, dès le début du mandat, elle s'exprime par un certain nombre d'avantages alloués à son NSA. Ce dernier est d'abord le premier conseiller à la sécurité nationale qui soit membre du cabinet du président[359]. Il bénéficie ainsi d'un bureau à l'intérieur de la Maison-Blanche (les services du NSC se situent dans un édifice voisin, le bâtiment Eisenhower), ce qui le place dans une situation très favorable. Outre le fait qu'il bénéficie d'un accès privilégié au président, une situation qu'il ne se prive pas d'exploiter en rencontrant le président

358Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.49.
359*Ibid.*, p.60.

généralement plusieurs fois par jour[360], il peut aisément être présent à l'ensemble des réunions politiques qui se tiennent au siège de la présidence.

D'autre part, Brzeziński s'octroie une influence majeure sur l'élaboration de la politique étrangère lors des réunions au sein des deux comités du NSC évoqués au-dessus. Le conseiller à la sécurité nationale préside le comité spécial de coordination (SCC), c'est la première fois dans l'histoire de la structure qu'un NSA préside un tel comité. Les SCC sont principalement en charge des pourparlers autour de SALT II et de la gestion de crise. Il se réunira quotidiennement pendant la crise iranienne en 1980[361].

Brzeziński exerce en outre un contrôle accru sur les documents émanant (ou préparés pour la réunion) du comité d'examen des politiques (PRC) – présidé en général par le secrétaire d'État et parfois par le secrétaire à la Défense ou encore le secrétaire du Trésor – qui traite des questions relatives à la défense, l'économie internationale et de la politique étrangère de manière plus générale[362].

Ces deux comités dirigent la production de mémorandums d'examen présidentiel (*Presidential review memorandum, PRM*), un document qui donne les axes sur lesquels le NSC doit faire des recherches. Une fois que les études sont réalisées, argumentées et cohérentes, les comités produisent des rapports destinés à informer le président sur un consensus ou sur les différentes politiques envisagées selon les points de vue de ses membres, sous la forme d'un résumé de la réunion. Ces dossiers sont préparés par le personnel du NSC et soumis directement par Brzeziński au Président, qu'il ait présidé la réunion (dans le cas des SCC) ou pas (dans le cas des PRC, présidés par un secrétaire)[363]. Une fois que ces documents sont achevés et que la réunion du NSC est concluante, des recommandations de politiques étrangères spécifiques sont soumises au président comme base aux *Presidential directive* (PD), c'est à dire les annonces du président sur la politique à mettre en place, élaborés en grande partie une fois encore par Brzeziński. Ce dernier, qui n'est pas tenu de faire relire ses rapports aux autres participants des comités, peut ainsi influencer la tournure du compte-rendu et présenter sa propre interprétation du débat et des différentes alternatives politiques proposées[364].

La réaction du président à ces comités, ainsi qu'aux autres réunions formelles et informelles, engendre également des directives ou des mémorandums qui doivent permettre d'appliquer les décisions du chef de l'État. Une grande partie de ces rapports passe entre les mains de Brzeziński et

360Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.19.
361Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.514.
362Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.59.
363*Ibid.,* p.61.
364Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.30.

ils sont signés par lui avant d'être distribués aux hauts fonctionnaires concernés[365]. D'après le secrétaire d'État Vance, la version finale des *PRM* et des *PD* contrôlée par Brzeziński « n'offrait pas un résumé fidèle de la complexité des discussions ou des positions des participants […]. Souvent les rapports contenaient des contradictions, parfois sérieuses, entre ce qui avait été dit, approuvé ou recommandé et ce qui était écrit[366] ».

En effet, comme on pouvait s'y attendre, cette organisation va générer des frustrations, en particulier au département d'État qui l'interprète comme une restriction de ses propres prérogatives. Cyrus Vance en particulier regrettera, *a posteriori,* d'avoir laissé Brzeziński prendre une telle importance dans le processus de décision car selon lui cela lui permet « d'interpréter le sens des discussions sans même allouer un droit de regard au coordonnateur du comité. […] » et il reconnaît avoir « commis une grave erreur en n'insistant pas pour que les rapports [des] réunions soient vérifiés par les principaux participants avant d'être présentés au président[367] ».

Harold Brown, le secrétaire à la Défense, dira que Brzeziński avait sans doute plus d'influence que les autres membres du cabinet, mais que ses comptes-rendus présentaient, dans l'ensemble, les points de vue de chacun[368]. Cependant, il se plaindra également lors d'une réunion de la liberté d'interprétation de Brzeziński. Il lui dira : « Eh bien, j'espère que cela n'est pas comme le cabinet de Lincoln où vous avez l'impression que vous avez tous les votes, même si vous êtes dans la minorité. » Brzeziński lui répondra d'ailleurs habilement en affirmant qu'il joue simplement le rôle de « catalyseur pour les décisions nécessaires[369] ».

Le conseiller à la sécurité nationale et le pouvoir qui lui est octroyé par le président évoquent certains aspects du secrétariat général pour les Affaires africaines et malgaches en France[370]. Devenu en 1974 la cellule africaine de l'Élysée, il dirige, à Paris, la politique présidentielle française à l'égard du continent, au détriment du Quai d'Orsay qui aimerait voir ces compétences lui revenir. Certes, le Conseil de sécurité nationale traite de l'ensemble de la politique étrangère des États-Unis et le NSA de Carter n'a rien d'un « monsieur Afrique », pas plus qu'il n'entretient ce rôle très personnalisé avec les chefs d'État étrangers propre aux conseillers français. Mais Brzeziński investit néanmoins beaucoup de lui-même et son tempérament imprime la politique étrangère de

365Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,*p.61.
366Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.37, traduction de Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.517.
367*Ibid.*, p.517.
368Harold BROWN, Joyce WINSLOW, *Star Spangled Security : Applying Lessons Learned over Six Decades Safeguarding America*, Washington, Brookings Institution Press, 2012, p.46.
369Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,*p.66.
370Incarné par le célèbre Jacques Foccart qui occupera le poste depuis sa création en 1960 jusqu'à l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing en 1974.

l'administration, notamment dans sa relation avec l'URSS et dans le cas du rapprochement des États-Unis avec la Chine. Le conflit bureaucratique entre les institutions est également très semblable, les particularités des deux structures rappelant la complexité institutionnelle et polyarchique qui permet aux présidents des États-Unis et de France de disposer d'outils afin de préserver leur propre rôle sur la politique étrangère tout en étant par ailleurs victimes et dépendants du conflit entre les institutions de gouvernance et les acteurs qui les dirigent[371].

Renseignement et CIA sous Carter

La communauté du renseignement aux États-Unis compte de nombreuses agences dont le rôle est, selon l'ancien membre du service historique de la CIA Michael Warner, de mener « une activité secrète d'État visant à comprendre ou influencer des entités étrangères[372] ». La CIA (*Central Intelligence Agency*), dont le directeur coordonne le renseignement américain à l'échelle nationale, est la plus importante de ces agences car elle centralise autant que possible l'ensemble du renseignement du pays. Par la création d'une structure permanente et centralisée de renseignement, le *National Security Act* – loi fondatrice de l'agence et du NSC votée en 1947, déjà évoquée – avait pour ambition d'institutionnaliser le renseignement et « indiquait sans aucune ambiguïté qu'il serait désormais un élément incontournable de la politique étrangère américaine[373] ».

Elle polarise également l'attention du public qui lui attribue toutes sortes de manœuvres déstabilisatrices car si l'activité du renseignement consiste, pour une large part, à collecter des analyses, un deuxième volet de ses attributions concerne les actions clandestines (*covert actions*). Ces dernières ont fait de la CIA un véritable mythe et bénéficient d'une large couverture médiatique dont la teneur des articles dépasse parfois la réalité puisqu'il est difficile, par la nature intrinsèque de l'agence, d'en connaître tous les ressorts. Elles sont régulièrement à l'origine de scandales et la CIA est souvent considérée comme immorale par la presse et dans l'opinion publique. En Afrique, depuis sa création jusqu'à la fin des années 1970, on lui attribue diverses actions clandestines notamment au Tchad et au Gabon, ainsi qu'une tentative de révolte à Madagascar et l'assassinat de Lumumba, sans parler de ses activités en Afrique australe susmentionnées[374].

Suite aux désordres qui touchent l'agence dans la première partie des années 1970, les actions

371 Jean-Marie Soutou, directeur des Affaires africaines et malgaches au Quai d'Orsay entre 1962 et 1966 évoque les abus d'un Foccart influent sur le général de Gaulle vieillissant et parle d'un « détournement de vieillard ». Jean-Marie SOUTOU, cité par Frédéric TURPIN, *Jacques Foccart. Dans l'ombre du pouvoir*, Paris, CNRS Édition, 2015, p.198.

372 Gildas LE VOGUER, *Le renseignement américain : Entre secret et transparence, 1947-2013*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p.14.

373 *Ibid.*, p.20.

374 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.24.

clandestines de la CIA sont étroitement surveillées par le Congrès. Ces scandales nuisent également à la réputation des États-Unis et de la CIA à l'étranger où l'on soupçonne que ses agents sont infiltrés dans tous les milieux : chez les *Peace Corps* – où la suspicion demeurera malgré les efforts de Carter pour améliorer leur réputation –, chez les volontaires, les étudiants américains, etc.

Lorsque le Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste s'installe en Éthiopie à la chute de l'empereur Haïlé Sélassié et que commence la répression contre les dissidents, les militaires évoquent le spectre des activités subversives de la CIA. À Addis-Abeba, dans les manifestations organisées par le gouvernement révolutionnaire et largement médiatisées on lit sur les pancartes : « Partez avec vos agents de la CIA déguisés en touriste » et « Yankees rentrez chez vous, plus de Chili et de CIA ». Juste avant l'arrivée de Carter à la présidence des États-Unis, à la fin de l'année 1976, la propagande anti-CIA prend des proportions telles que Arthur Tienken, le Chargé d'affaires à Addis-Abeba s'en plaint officiellement auprès du gouvernement éthiopien car il craint qu'elle ne finisse par mettre en danger les citoyens américains dans le pays. La réponse qui lui est faite suggère que la campagne de dénigrement en Éthiopie n'est que le reflet de « la couverture médiatique aux États-Unis et ailleurs des activités douteuses de la CIA au cours des dernières années[375] ».

Il est peu étonnant, par conséquent, dans le climat de défiance de la moitié des années 1970, que le président démocrate, soucieux d'afficher une transparence exemplaire ainsi que des valeurs morales opposées à l'image que véhicule la CIA aux États-Unis et dans le monde, soit peu enclin à utiliser les services de l'agence, en particulier dans le domaine des actions clandestines. La CIA tiendra ainsi un rôle secondaire dans son administration et en particulier en Afrique, ce qu'il a d'ailleurs annoncé pendant sa campagne lorsqu'il qualifie la CIA de « honte nationale[376] » et insiste sur le fait que « la CIA doit agir dans le cadre de la loi[377] ». Il se montre très favorable au contrôle exercé par le Congrès sur les activités de la CIA et son manque d'intérêt pour l'agence s'exprime par le peu d'attention accordée à la première candidature qu'il présente dans le cadre de l'approbation par les parlementaires du directeur de la CIA. Après avoir été invité en Géorgie, Theodore Sorensen, un ancien conseiller de Kennedy, se voit proposer le poste à sa grande surprise[378] mais il est finalement contraint de se retirer avant même la fin des délibérations de la commission de contrôle du Congrès, entre autres pour avoir fait valoir son statut d'objecteur de conscience pendant son service militaire[379].

375Paul M. McGarr, « Unquiet Americans : The Church Committee, the CIA, and the Intellingence Dimension of U.S. Public Diplomacy in the 1970s », in David J.Snyder (dir.), *Reasserting America...op. cit.*, p.203.
376Tim Weiner, *op. cit.,* p.487.
377Gildas Le Voguer, *op. cit.*, p.125.
378Tim Weiner, *op. cit.,* p.487.
379Franck Daninos, *CIA : Une histoire politique 1947-2007*, Paris, Édition Tallandier, 2007, p.259.

C'est alors l'amiral Stanfield Turner qui devient directeur de l'agence et remplace George H. W. Bush – malgré la réticence de ce dernier – pour des raisons essentiellement politiques, Carter ne souhaitant pas préserver un membre distingué du parti républicain à la tête de la principale agence de renseignement américaine. Il sera ainsi le premier président à renvoyer le directeur de la CIA lorsqu'il s'installe à la Maison-Blanche (outre Eisenhower qui avait démis de sa fonction Walter B. Smith pour le nommer à un autre poste[380]). Comme Carter, Turner souhaite valoriser la transparence et la loyauté envers le législatif ce qu'il exprime en disant : « Le contrôle exercé par le Congrès renforce notre potentiel en matière de renseignement[381]. » Il considère que le renseignement doit principalement concerner la collecte et l'analyse d'informations et non pas les opérations clandestines qui, d'après lui, ne sont pas « quelque chose de nécessaire ou de souhaitable pour le pays[382] ».

Bien que des stratégies impliquant la CIA vont être envisagées pour la Corne de l'Afrique, le rôle de l'agence va, quasiment, se limiter à cette collecte dans le cadre de l'élaboration d'analyses régionales et d'études prospectives, ce qui constitue tout de même un nombre conséquent de documents sur la guerre de l'Ogaden et sur les opportunités locales concernant les besoins militaires américains.

Après l'accession au pouvoir de Khomeiny en Iran et l'invasion de l'Afghanistan, déçu de n'avoir pu prévoir ces événements Carter souhaite relancer l'agence et dit dans son discours de l'Union en 1980 : « Nous devons nous débarrasser des entraves injustifiées qui pèsent sur la capacité de l'Amérique à collecter des renseignements[383]. » Malgré ce changement d'opinion, le renseignement aura peu d'influence sur la politique africaine de Carter. Après l'expérience angolaise, la CIA est réticente à s'impliquer sur le continent. Frank Carlucci, le directeur adjoint de l'agence dira : « Personne ne voulait s'intéresser à l'Afrique […]. Une de nos principales raisons d'établir des antennes en Afrique était d'essayer de recruter les Soviétiques qui s'y trouvaient en poste[384]. » Selon certaines estimations, environ 300 personnes seulement, sur un total de 4 700, sont attachées à la section Afrique de l'agence à cette période[385].

L'influence de Turner est également limitée par la structure organisationnelle de l'administration Carter. Bien qu'il ait un rôle dans de nombreuses réunions – en particulier les réunions du NSC – il a un accès au président limité. Entre 1977 et 1981, la CIA est en effet sous le strict contrôle du NSC – les deux institutions sont, dans tous les cas, liées selon le *National Security Act* de 1947 – et de

380*Ibid.*, p.258.
381Cité par Gildas LE VOGUER, *op. cit.*, p.126.
382*Ibid.*, p.125.
383*Ibid.*, p.126.
384Tim WEINER, *op. cit.,* p.493.
385Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.25.

son dirigeant Brzeziński. Tous les rapports de la CIA passent entre les mains de Brzeziński avant d'atteindre le président qui ne rencontre ainsi le directeur de l'agence que très rarement en tête-à-tête. Turner ne s'entretient avec le président qu'une fois par semaine en début de mandat puis progressivement plus que deux fois par mois et toujours en présence du conseiller à la sécurité nationale[386].

À ce sujet, Brzeziński raconte une anecdote amusante, révélatrice de sa faculté à faire preuve d'imagination pour s'assurer une prédominance institutionnelle au sein de l'administration. En s'installant à la Maison-Blanche, comme il tient à faire lui-même le *briefing* quotidien sur le renseignement américain au président, il trouve un stratagème pour exclure Turner, qui peut pourtant légitimement revendiquer ce rôle, en remplaçant dans l'agenda du président l'expression « *intelligence briefing* » par « *national security briefing ».* Il fait ensuite venir le directeur de la CIA pour qu'il constate lui-même la nouvelle formule sur la publication de l'agenda du président dans le *Washington morning paper*[387].

Si Brzeziński dirige le NSC de manière personnelle et individualise la politique étrangère des États-Unis, en choisissant Cyrus Vance, dont le parcours n'a rien en commun avec celui du NSA, pour diriger le département d'État, Carter devait s'attendre à l'émergence de conflits structurels. C'est, en effet, d'une toute autre manière que le secrétaire Vance va mener son ministère, en fonction de ses propres caractéristiques et affinités et de la posture traditionnelle de la prestigieuse institution.

386Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,*pp.72-73.
387*Ibid.*, p.64.

1.3.3 Le département d'État et ses acteurs bureaucratiques : le secrétaire Cyrus Vance et le représentant des États-Unis à l'ONU Andrew Young

Bien que d'autres départements (ministères) jouent un rôle important en ce qui concerne l'élaboration et la mise en place des affaires africaines des États-Unis – dans les domaines économiques, militaires, etc. – le département d'État et celui « qui a par excellence vocation à cette tâche[388] ». Chargé d'assurer les prérogatives diplomatiques des États-Unis dans le monde, il est structuré autour du secrétaire d'État, responsable du département, qui oriente le président dans la conduite des affaires étrangères. Cyrus Vance occupe ce poste jusqu'à sa démission en avril 1980. Il est alors remplacé par Edmund S. Muskie pour les mois restants. Le secrétaire d'État adjoint Warren Christopher assiste son supérieur dans sa tâche ; son rôle consiste à gérer l'administration départementale et à représenter le secrétaire dans certaines circonstances, notamment en cas d'absence de ce dernier lors des réunions des comités du NSC.

Viennent ensuite, un cran en dessous dans la hiérarchie ministérielle, les sous-secrétaires d'État responsables de secteurs spécifiques dont, le plus important, le sous-secrétaire d'État pour les affaires politiques et, au même rang qu'un sous-secrétaire, le prestigieux Directeur de la planification politique (*Director of Policy Planning*) responsable du Service de planification des politiques (*Policy Planning Staff*). Ce poste est occupé durant le mandat de Carter par Anthony Lake, un habitué du département d'État qui est à l'origine d'un ouvrage paru en 1976, critiquant l'approche de Kissinger en Afrique australe ; *The Tar baby Option*[389]. Le sous-secrétaire d'État pour les Affaires politiques, quant à lui, dirige les différents bureaux régionaux dont le bureau pour les Affaires africaines depuis sa création en 1958. Sous Carter, deux sous-secrétaires pour les Affaires politiques vont être successivement mandatés : Philip Habib, jusqu'en avril 1978, et à partir de cette date, David Newsom (lequel était secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines sous Nixon).

Au sixième étage du département d'État, avec les autres offices en charge de la politique étrangère du pays, se trouve le bureau des Affaires africaines (*Bureau of African Affairs)* – lesquelles étaient gérées jusqu'au 10 juillet 1958 par d'autres services et majoritairement par le bureau des Affaires européennes. Dans leur souhait de maintenir l'Afrique à l'écart de la guerre froide et désireux d'épargner le continent des considérations émanant des grandes puissances, ses fonctionnaires recommandent des stratégies qui se détachent du globalisme des autres bureaux et défendent une doctrine selon laquelle les problèmes africains exigent des réponses africaines[390].

388Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, pp.26-27.
389Anthony LAKE, *The Tar Baby Option*, New York, Columbia University Press, 1976, 376 p.
390Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.705.

Cette vision originale recommande notamment un accroissement de l'aide économique américaine plutôt que militaire en Afrique et favorise un non-alignement du continent à l'opposé du *linkage* et des conceptions globalistes. Elle conduit cependant à une certaine marginalisation de son propre bureau au sein du département d'État en dépit du succès qu'obtient sa politique chez une partie des parlementaires qui doutent justement des préconisations de l'exécutif pour le tiers-monde en cette période de méfiance vis-à-vis de la présidence et de ses proches conseillers. Ce débat idéologique s'illustre dans le conflit que le bureau entretient avec Kissinger au sujet de l'Angola mais également, dans une moindre mesure, à différentes occasions comme en juillet 1973, alors que l'on s'interroge sur une éventuelle fermeture de la base de Kagnew. Le sénateur Mansfield critique la présence de militaires américains à l'étranger en général et dans cette base en particulier tandis que Kissinger s'insurge contre cette orientation dominante à Washington visant à favoriser le soutien au développement économique de l'Éthiopie en délaissant l'assistance militaire, alors même que les Soviétiques sont en train de s'installer dans la Corne de l'Afrique[391].

Le bureau des Affaires africaines du département d'État s'accorde également avec un grand nombre de représentants africains sur l'importance et la nécessité de maintenir les États du continent dans leurs frontières héritées de la colonisation, conformément à la résolution signée à l'OUA en 1964. En partant de ce principe et compte-tenu de l'importance attribuée à l'Éthiopie par les États-Unis jusqu'au renversement de l'empereur Sélassié, le bureau a tendance à percevoir la Somalie comme le « *Bad Guy* » de la Corne de l'Afrique et à se prononcer traditionnellement en faveur de la préservation de l'intégrité du territoire éthiopien[392]. En s'alignant sur cette position favorable à Addis-Abeba, il cultive une opposition avec d'autres bureaux régionaux et singulièrement les « arabistes », dont il qualifie la politique d'anti-éthiopienne[393]. Le *Bureau of African Affairs* est dirigé par le secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines, un poste occupé d'abord sous Carter par William Schaufele (qui était déjà en place sous la présidence de Gerald Ford depuis la démission de Nathaniel Davis) jusqu'en juillet 1977 où il sera remplacé par Richard Moose.

Viennent ensuite les fonctionnaires du bureau, dont le principal assistant du secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines, un poste occupé par William Harrop entre juillet 1977 et mai 1980. Les diplomates en mission à l'extérieur, consuls, ambassadeurs et autres chargés d'affaires font le lien entre les gouvernements étrangers, les États-Unis et les grandes organisations internationales.

391 Minutes of Senior Review Group Meeting, Washington, 25 juillet 1973, *FRUS,* 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Horn of Africa, doc.92 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d92 ; consulté le 22 septembre 2019).

392 Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op. cit.*, p.28-29.

393 *Ibid.*, p.29.

Les ambassadeurs sont souvent sensibles aux particularités du pays dans lequel ils sont envoyés et peuvent se faire les avocats du gouvernement auprès duquel ils représentent leur État. À leur manière, ils influencent également la politique américaine, tout comme les spécialistes régionaux et sont, comme ces derniers et ainsi que le précise Jeffrey Lefebvre, souvent accusés de souffrir de cas graves de « clientite », en agissant moins pour représenter les intérêts américains globaux que pour défendre le gouvernement du pays hôte[394]. Dans le cas de la Corne de l'Afrique, leur rôle va être assez déterminant entre 1977 et 1981. Si l'ambassadeur américain en Somalie va se montrer complaisant avec Siad Barre, la question va être plus épineuse en Éthiopie où les problèmes juridiques avec les États-Unis et le ralliement de Mengistu au bloc de l'Est vont miner le moral du diplomate américain Frederic Chapin qui intègre pourtant un poste vacant depuis deux ans. À Djibouti, la présence d'un consulat puis d'une ambassade américaine va donner de l'assurance au pays lors de sa création et fera partie d'une stratégie d'ensemble permettant aux dirigeants djiboutiens et à leurs alliés de stabiliser le jeune État en insistant sur sa légitimité.

Le représentant de Washington aux Nations unies est également sous la tutelle du département d'État. Andrew Young est mandaté par Carter pour assurer cette fonction mais sa relation avec le secrétaire d'État se dégrade progressivement jusqu'à ce que Cyrus Vance insiste pour qu'il présente sa démission.

Young a, en effet, une manière bien à lui de faire de la politique. Initié aux doctrines de Luther King et de Gandhi, il ne souhaite pas, comme il le signale en début de mandat, être considéré comme « le nègre de la Maison-Blanche[395] ». Il ne manque pas d'agir avec une certaine provocation qui affecte le secrétaire d'État et sa traditionnelle diplomatie. La rencontre secrète de Young avec un représentant de l'OLP en 1979 sert d'ultime prétexte et, une fois encore, les dispositions et les convictions des hauts fonctionnaires vont perturber l'harmonie de la conduite des affaires étrangères.

Le secrétaire d'État Cyrus Vance

Nommé dès le mois de décembre 1976, Cyrus Vance ne fera pas l'intégralité du mandat mais reste cependant la figure représentative du secrétaire d'État de Carter pour avoir occupé le poste durant les trois-quarts de sa période de gouvernance – durée qui couvre les événements les plus emblématiques de la politique américaine dans la Corne de l'Afrique. En outre, après son départ en avril 1980, le département d'État a déjà largement perdu de son influence dans l'élaboration de la

394*Ibid.*, p.28.

395André FONTAINE, « Maintenant ou jamais ? », *Le Monde*, 21 février 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 juin 2020).

politique étrangère au profit du NSC.

La frustration qui va être à la source de sa démission est sans doute présente dès le départ. Le fossé qui va progressivement se creuser entre les membres du « cercle restreint » de la politique étrangère de l'administration Carter a très probablement un lien avec l'origine variée de ses acteurs, et, en quelque sorte, le ver était dans le fruit.

Carter semble personnellement plus proche de Brzeziński qui n'hésite pas à flatter le président dans ce sens, en citant notamment William Styron. Ce dernier établit des liens entre les Polonais et les populations du Sud des États-Unis, les deux ayants, selon l'auteur, fièrement surmonté la défaite, affronté une forme de pauvreté avec leurs manières autoritaires et puritaines et combattu l'humiliation par l'orgueil[396].

En revanche, on se demande à la lecture des récits de Vance relatifs à son expérience de secrétaire d'État, s'il ne cultive pas une certaine mélancolie. Il dit : « Toute administration américaine est une coalition d'individus ayant des points de vue différents, et l'administration Carter ne fait pas exception[397] » et évoque la nature de sa relation avec Carter de manière respectueuse mais pusillanime tandis qu'il décrit l'une de ses premières rencontres avec le président élu : « Je ne peux pas prétendre qu'un lien particulier de proximité nous ait uni à cette époque, même si j'estime qu'une telle relation est née par la suite. [...] j'ai ressenti un contact grandissant avec cet homme intelligent et sérieux qui comprenait la nécessité de fonder son *leadership* et sa politique sur le soutien et le sens commun du peuple américain[398]. »

Lors d'un entretien avec la spécialiste américaine Nancy Mitchell, Carter aurait fait part à l'historienne de certains de ses regrets, en particulier à propos de la démission d'Andrew Young sur l'insistance du secrétaire d'État. L'ancien président aurait reconnu qu'avec le recul il pensait que c'est finalement Vance qui aurait dû se retirer[399].

Cette distance qui existait donc probablement entre le président et Vance s'illustrera également par le témoignage d'anciens membres du département d'État. Ces derniers cultivent rétrospectivement le respect de celui qui fut leur secrétaire et une forme de rancœur à propos de sa relation avec Carter, comme Anthony Lake qui déplore le fait que l'ancien président démocrate – présent lors de la cérémonie d'enterrement de Brzeziński en 2017[400] – ne se soit pas donné la peine de se rendre aux funérailles de Vance en 2001[401].

396William STYRON, *Sophie's Choice*, Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.20.
397Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.394.
398*Ibid.*, p.33.
399Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa, op. cit.*, p.1.
400Matt Flegenheimer, « Washington Remembers Brzeziński, and a Very Different Era », *The New York Times*, 9 juin 2017.
401Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa, op. cit.*, p.1.

Pourtant, initialement, Carter a beaucoup de considération pour Cyrus Vance, en particulier en ce qui concerne son professionnalisme, son sang-froid et la « manière calme mais ferme » de présenter ses idées[402]. Si Carter semble apprécier l'audace et la personnalité de Brzeziński, c'est plutôt l'attitude d'un secrétaire d'État que Carter loue chez Vance qui d'après lui reflète « le caractère de l'organisation qu'il dirige », ce qui le rend « intelligent et expérimenté, parfaitement honorable, solide dans ses jugements, attentif à explorer toutes les facettes d'une question avant de répondre, extrêmement loyal envers ses subordonnés et protecteur du département d'État, de son statut et de son héritage[403] ». Si la complicité unit Brzeziński et Carter, c'est plutôt le respect qui pousse le président démocrate et Cyrus Vance à collaborer, même si dans ses mémoires, Carter rend hommage à Vance et sa femme qu'il soutient avoir été « parmi tous les membres de [son] cabinet officiel, les plus proches amis personnels » du président et de son épouse[404].

Les tempéraments de Carter et de Vance manquent peut-être de complémentarité. Ils sont l'un et l'autre deux « forces tranquilles », réfléchies et techniques, et c'est sans doute pour cela que le président préfère suivre les recommandations de Brzeziński qui lui fournit dans la spontanéité ce qui lui manque en le poussant vers une attitude plus tranchée et ferme.

À l'inverse de Carter et de Brzeziński, Vance n'est pas un *outsider*. Le reste de l'administration Carter est d'ailleurs plutôt composée de personnalités connues à Washington, le président démocrate étant tenu de rassurer son parti. Le sénateur Moynihan, fraîchement élu après avoir été l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations unies dans l'administration précédente, fait d'ailleurs la remarque que l'équipe de Carter est, en fait, celle de Johnson avant d'ajouter : « En fait de gens nouveaux, ils ne sont nouveaux... que pour Carter[405]. »

Vance fait partie de cet *establishment*[406] tant décrié par le Géorgien et représente un exemple assez caractéristique des juristes de la côte Est de la communauté *WASP* si intégrés à l'élaboration de la politique étrangère américaine dans des institutions dont l'ordre est bouleversé par des personnalités d'origines sociales variées et souvent issues du monde universitaire à l'image de Kissinger – juif d'origine allemande – et Brzeziński – catholique d'origine polonaise[407]. Son approche des affaires internationales est différente de celle de Brzeziński, les deux personnages

402Jimmy CARTER, *Keeping Faith : Memoirs of a President*, New York, Bantam Books, 1982, p.51.
403*Ibid.*, p.53.
404*Ibid.*, p.51.
405Entretiens à Washington : note du Secrétaire d'État chargé de la Condition des travailleurs manuels au président, Paris, le 28 février 1977, *ANFP*, *op.cit.*
406Justin Vaïsse décrit l'*establishment* comme une « caste de vieux sages [ayant] défendu les États-Unis contre les totalitarismes et édifié le monde américain au milieu du XXe siècle […] pour la plupart formés dans les mêmes institutions. […] Ils sont résolument internationalistes et vivent dans un univers atlantique, centré sur l'Europe. [Ils] voient peu à peu leur consensus battu en brèche par le fiasco du Vietnam à la fin des années 1960 ». Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski stratège de l'Empire*, Paris, Odile Jacob, 2016, p.8.
407Voir : Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.9.

étant d'ailleurs très dissemblables à de nombreux égards. Pour Gary Sick : « Brzeziński était l'antithèse même de Cyrus Vance […] [Avec] cette énergie et cette persévérance incessantes, [...] Brzeziński a suscité de nouvelles idées éblouissantes et a refusé le statu quo dans la conception de ses stratégies. [...] Carter […] a de manière évidente apprécié l'inventivité irrévérencieuse que Brzeziński apportait sur tous les sujets[408]. »

Vance, quant à lui, représente la vieille école tout en étant quelqu'un de réservé qui se tient à l'écart de toute publicité, qualifié par Leslie Gelb – le directeur des Affaires politico-militaires du département d'État de janvier 1977 à juillet 1979 – de personne « qui ne laisse pas d'empreintes[409] ». Mais loin d'être un réactionnaire obtus, il est surtout quelqu'un de réfléchi, un homme de droit expérimenté qui souhaite favoriser la diplomatie plutôt que la confrontation et qui apporte de manière complémentaire de grandes compétences et une forte ténacité en matière d'analyses et de négociations[410].

Lors de sa nomination comme secrétaire d'État par Carter il a déjà une longue expérience à Washington et en particulier au sein du département de la Défense. À l'évidence, son parcours n'est pas pour rien dans le développement de sa vision du monde et de ses choix politiques.

Né en 1917 en Virginie-Occidentale Cyrus Vance a été adopté – suite à la disparition précoce de son père – par son oncle John W. Davis, le candidat démocrate pour la présidence en 1924. Ce dernier est un éminent avocat de Wall Street, spécialiste de la Constitution américaine et il instruit le jeune Cyrus sur le droit et la politique[411]. Sa mère, manifestement forte et dotée de normes élevées a joué un rôle déterminant sur la consolidation de ses valeurs morales, la formation de ses convictions en faisant de lui un homme loyal, doté de principes[412]. Son éducation prédispose donc largement Cyrus Vance à sa carrière au sein des institutions américaines et avec l'instruction de son oncle, son avenir professionnel de juriste semble, dès son plus jeune âge, tout tracé.

Son éducation rigoureuse à l'intérieur de son environnement familial est complétée par une formation prestigieuse dans les écoles d'élites de l'Est américain. À partir de 1930, il fréquente d'abord une institution épiscopale, l'école de Kent dans le Connecticut, qui prône la dévotion chrétienne et l'idéalisme. Son rôle à Kent va avoir une influence sur son tempérament de dirigeant, dans la mesure où l'établissement est géré par les étudiants qui ont la responsabilité d'imposer la discipline à leurs camarades. Vance fait alors partie des trois principaux préfets chargés de mener le

408Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.39.

409Leslie GELB, « The Vance legacy », *New Republic*, 10 mai 1980, pp.13-14, cité dans Melchiore J. LAUCELLA, « A Cognitive-Psychodynamic Perspective to Understanding Secretary of State Cyrus Vance's Worldview », *Presidential Studies Quarterly*, vol.34, n°2, 2004, p.229.

410*Ibid*, pp.164-165.

411David MCLELLAN, *op.cit.*, p.1.

412Melchiore J. LAUCELLA, *op. cit.*, p.249.

gouvernement des élèves[413].

Une fois son cursus achevé avec succès, il quitte Kent en 1935 pour l'Université de Yale, où il s'épanouit aussi bien socialement qu'au niveau académique. Il suit d'abord des études d'économie avant d'être finalement diplômé de l'école de droit de l'Université en 1942. Au sein de la prestigieuse institution, il fréquente de futurs politiciens qui joueront un rôle important dans les administrations Kennedy et Johnson tels que Robert Sargent Shriver, William Scranton, Stanley Resor, ou encore William Bundy[414]. Ce dernier dira de lui qu'il était « un cas remarquable d'hommes qui donnaient toujours 100% [d'eux-mêmes][415] ».

Selon Melchiore Laucella, sa « ténacité et son investissement personnel ont complété le développement de sa pensée et de son identité avec l'éthique des bonnes manières *WASP*, lui fournissant une préparation de base au *leadership* diplomatique socialisé au sein des cercles d'élites[416] ».

Lorsqu'il quitte Yale, il s'enrôle dans la *US-Navy*, pour un programme de formation des officiers, d'où il sortira lieutenant en 1946 après avoir servi comme officier d'artillerie. Après la guerre, il se marie avec Sloane Grace – ils auront cinq enfants – et rejoint le cabinet d'avocat Simpson Thacher & Bartlett de Wall Street[417]. Pendant dix ans, il se concentre particulièrement sur des questions d'affaires internationales et devient ainsi, à l'instar de Brzeziński, membre du *Council on Foreign Relations*. C'est aussi pendant cette période que le futur secrétaire d'État, démocrate convaincu, développe son attachement au libéralisme, en particulier sur la question des protections sociales[418].

On peut ainsi noter qu'il n'a, par conséquent, pas la même approche que Carter concernant la politique intérieure, ce dernier étant est loin d'être en faveur d'une participation accrue de l'État – il va jusqu'à écrire dans ses mémoires que le jour de son inauguration il pense qu'il est temps pour ses « concitoyens, de cesser de prendre le gouvernement fédéral pour une intarissable vache à lait[419] » – et qui a gardé une expérience mitigé de l'impact du *New Deal* en Géorgie comme nous l'avons vu. Vance au contraire voyait dans la vision de Franklin D. Roosevelt un caractère innovant et ses politiques sociales et mondiales efficaces pour régler les difficultés de l'époque[420].

C'est donc en juriste chevronné, empathique et déjà expérimenté concernant les affaires étrangères américaines que Cyrus Vance va faire ses premières armes au sein du parti démocrate.

413David McLellan, *op.cit.*, p.2.
414*Ibid.*, p.2.
415Leslie H. Gelb, « A Skilled and Realistic Negotiator », *The New York Times*, 4 décembre 1976.
416Melchiore J. Laucella, *op. cit.*, p.251.
417David McLellan, *op.cit.*, p.3.
418*Ibid.*, pp.4-5.
419Jimmy Carter, *Mémoires d'un président*, *op. cit.*, p.28.
420Melchiore J. Laucella, *op. cit.*, p.253.

En 1957, les États-Unis assistent avec stupeur à la mise en orbite de Spoutnik, un événement inattendu qui remet en cause l'avance technologique dont ils pensaient disposer sur la Russie. Paniqué à l'idée que l'URSS puisse envoyer un missile nucléaire sur le continent américain et désireux de reprendre l'avantage, le président Eisenhower nomme un groupe d'experts pour mener une enquête concernant les défenses américaines. D'autre part, le Sénat charge également un comité de treize personnes – sept démocrates, six républicains – de formuler des recommandations sur le programme spatial des États-Unis, une démarche lancée par le sénateur Lyndon B. Johnson. Le chef de la majorité et candidat à l'investiture démocrate à la présidence ne veut, en effet, pas être en reste et il présidera le comité parlementaire. Vance participe en tant que conseiller spécial auprès du comité d'enquête dans la préparation du rapport appelant à la création d'une administration nationale de l'aéronautique et de l'espace en tant qu'organisme civil indépendant[421]. Le projet de loi portant la création de la NASA est signé par le président en juillet 1958. Cette expérience permet à Vance de prouver son savoir-faire et d'élargir son réseau de connaissances déjà riche de ses années passées avec ses camarades de Yale, mais lui fournit également une visibilité au sein de l'élite démocrate.

C'est ainsi qu'en 1960, lorsque John F. Kennedy accède à la présidence des États-Unis, Vance est nommé conseiller général du ministère de la Défense[422]. Il grimpe successivement les échelons du Pentagone jusqu'à sa démission en 1967 pour des raisons de santé. Il devient d'abord secrétaire à l'Armée puis secrétaire adjoint de la Défense, en pleine période d'escalade de la guerre du Vietnam. Tout en étant partisan de l'implication des Américains, il n'est pas un fervent défenseur de la guerre de manière générale et préconise la négociation plutôt que l'usage de la force[423] – une opinion toujours dominante lorsqu'il sera secrétaire d'État.

Pour cette raison, il est nommé second négociateur avec l'ancien gouverneur William Averell Harriman dans les négociations de Paris en 1968. Bien qu'il ait déjà quitté le Pentagone, Vance est en effet chargé de différentes missions qui continuent d'enrichir sa perception du système international et de la diplomatie américaine. Son rôle comme médiateur dans la crise entre la Turquie et la Grèce à propos de Chypre à la fin de l'année 1967 lui permet également d'observer de manière privilégiée l'attention que peuvent soulever les rivalités entre communautés, les révolutions, ou les conflits régionaux chez les artisans de la politique étrangère américaine, quand bien même ces turbulences sont sans rapport avec l'Union soviétique[424].

Formé au sein de l'élite de la côte Est et du *Council on Foreign Relations* Vance est également membre de la Commission trilatérale et souscrit à la vision du monde prônée par l'organisation au

421David McLellan, op.cit., pp.5-6.
422*Ibid.*, p.6.
423Leslie H. Gelb, « A Skilled and Realistic Negotiator », *op. cit.*
424David McLellan, *op.cit.*, pp.15-16.

début des années 1970. Pour lui, la rivalité entre les Américains et les Soviétiques doit être considérée dans un monde changeant, où l'émergence de nouveaux acteurs et le dialogue Nord-Sud, trop longtemps négligé par les États-Unis, exigent des réponses plus variées de la part de Washington et la nécessité d'accroître la coopération internationale. Il écrira à ce sujet :

> Je reproche à notre politique étrangère au cours de ces années de ne pas avoir compris les forces explosives du changement dans les pays en développement. Tout au long des années 1960 et au début des années 1970, de nouvelles forces et de nouveaux acteurs sont apparus dans des régions du monde qui avaient été en périphérie. Cela nécessitait une conception américaine plus large des intérêts de sécurité des États-Unis et de la portée de notre politique étrangère que la simple concurrence géopolitique américano-soviétique ou Est-Ouest[425].

Lorsque Carter le contacte pour lui demander de faire partie de son groupe de conseillers en politique étrangère, les deux hommes se sont déjà croisés lors de réunions de la Commission trilatérale[426]. Vance lui envoie un mémorandum détaillé[427] et se rend ensuite à Plains dans la résidence des Carter après les élections en automne 1976 pour lui exprimer ses opinions. Dans l'ensemble, les idées de Vance sont relativement en concordance avec celles de Carter et de Brzeziński, notamment en ce qui concerne l'éloge de la coopération internationale[428].

Pourtant, on sent déjà un ordre de priorités différent. D'une part en ce qui concerne la Chine, Vance se félicite que le réchauffement diplomatique entre Washington et Pékin déjà initié par Nixon et Kissinger ait été présenté par ses derniers comme une prise en compte de l'importance mondiale et régionale du pays et non pas comme une initiative antisoviétique[429]. Pour lui, ce rapprochement doit continuer à s'effectuer dans un but tout autre qu'un levier d'influence sur l'URSS, une conception stratégique pourtant défendue par Brzeziński. On sent, lorsqu'il décrit son entrevue avec Carter, qu'il accorde plus d'importance déjà aux accords SALT que le futur conseiller à la sécurité nationale. Vance est un farouche partisan de la coopération avec l'URSS et regrette que la détente soit difficile à vendre auprès de l'opinion publique américaine. Selon lui :

> Cette approche plus équilibrée à l'égard de l'Union soviétique, simplement qualifiée de « détente » ou d'apaisement des tensions, n'était pas facile à définir ni à défendre au public américain. Bien qu'elle fusse l'aboutissement logique de l'approche américaine fondamentale vis-à-vis de l'Union soviétique depuis la Seconde Guerre mondiale, elle imposait une conception de l'Union soviétique, notre adversaire depuis trente ans et plus, comme partenaire sur certains aspects limités mais essentiels. La droite et, curieusement, certains libéraux étaient

425Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.23.
426*Ibid.*, p.29.
427Le mémorandum est publié dans les appendices de Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.441-462.
428*Ibid*., p.33.
429*Ibid*., p.23.

incapables de faire cet ajustement[430].

Vance et Carter sont d'accord sur le fait que la nouvelle administration doit concentrer son attention sur la conclusion des accords SALT II en évitant, autant que possible, de relier le traité à d'autres aspects des relations américano-soviétiques. En d'autres termes, ils veulent éviter le *linkage* bien qu'ils considèrent tous deux que la détente doit contenir une forme de réciprocité qui implique une retenue de la part des Soviétiques, en particulier en ce qui concerne leurs actions dans le tiers-monde, pour que fonctionne la coopération économique, commerciale et politique avec les États-Unis.

Pour Vance, l'URSS n'est pas en train d'appliquer un vaste plan mondial de domination mais se comporte simplement comme un État opportuniste en quête de circonstances lui permettant de promouvoir ses intérêts nationaux. Il est particulièrement insistant à ce sujet et considère que « la coopération avec l'Union soviétique est possible parce que [les] intérêts [des États-Unis] coïncident avec les siens. Lorsque la coopération peut renforcer [la] sécurité [des États-Unis], elle doit être poursuivie sans chercher à la relier à d'autres questions ».

Pour Cyrus Vance, l'Afrique, doit être considérée comme partie d'un « monde de plus en plus diversifié et interdépendant ». D'après lui, l'erreur commise par Kissinger en Angola est d'avoir mal compris les causes locales du conflit – au profit d'une vision guidée par la rivalité Est-Ouest – et d'avoir ignoré le nationalisme des forces angolaises[431]. Pour Vance, le nationalisme africain est suffisamment puissant pour tenir à l'écart la domination soviétique[432]. Représentant du penchant régionaliste, il suit la tendance libérale qui s'inscrit dans le prolongement de la défaite au Vietnam et consiste à penser que les spécificités locales ont le dessus sur la compétition mondiale. Il constate qu'en atténuant la rivalité entre superpuissances, les forces régionales transforment les rapports internationaux et il illustre sa vision du changement et de la coopération de cette manière : « Le monde polarisé des années 1950, cédant déjà sa place à la diversité et à une diffusion du pouvoir dans les années 1960, est devenu le monde interdépendant et multipolaire des années 1970[433]. »

Vance souhaite donc favoriser une concertation entre Africains dans un cadre multilatéral car c'est, selon lui, la meilleure attitude permettant de rendre les relations entre États plus harmonieuses, en plus d'être un moyen d'améliorer l'image de l'Amérique sur le continent. Il est convaincu « que le cœur de [la] stratégie [des États-Unis] doit être de combiner diplomatie, négociations et actions occidentales concertées avec les forces puissantes du nationalisme africain pour résoudre les

430*Ibid.*, pp.22-23.
431*Ibid.*, pp.31-28-24.
432*Ibid.*, p.91.
433*Ibid.*, p.24.

conflits locaux et supprimer la justification apparente de la participation soviétique[434] ».

Si, pour Vance, la prise en compte des droits de l'homme doit faire partie de la politique étrangère américaine, il est néanmoins plus réservé à ce sujet que Brzeziński. D'une part, dans la mesure où le concept est délicat à formuler en des termes universels, il considère que cela pourrait froisser certains États dans leur diversité, et bien que cette politique cible très tôt d'autres pays – dont l'Éthiopie – le but initial semble principalement viser les méthodes du Kremlin, d'où cette appréhension chez Vance, grand partisan de la détente[435]. Pour lui, les États-Unis doivent éviter « d'imposer leurs valeurs sur les autres[436] » et « faire preuve de souplesse et de pragmatisme dans le traitement de cas spécifiques pouvant affecter [la] sécurité nationale et éviter toute rigidité[437] ».

Dans la droite ligne du régionalisme, le département d'État reconnaîtra également que la diversité entre les États rend difficile l'élaboration d'un ensemble unique de positions et de réponses en matière de droits de l'homme[438].

Des divergences opposeront les deux hommes au cours du mandat, mais au moment de quitter Plains, Vance accepte avec émotion la requête du président élu lui demandant d'assumer les fonctions de secrétaire d'État[439]. S'il est donc enclin à faire sortir autant que possible l'Afrique des considérations Est-Ouest qui hantent la politique de sécurité nationale des États-Unis, il est suivi dans cette idée par sa prestigieuse institution et, au sein du département d'État, Andrew Young défend avec encore plus de ferveur ce paradigme.

La communauté afro-américaine, Andrew Young et l'Afrique à l'ONU dans les années 1970

En dépit de l'influence des élus noirs du Congrès rassemblés au sein du *Black Caucus*, traditionnellement proche du parti démocrate et de certaines associations militantes qui se font entendre contre l'apartheid, les intérêts de l'Afrique sont loin de faire l'objet d'un véritable lobby aux États-Unis comme celui que constituent à l'époque les groupes d'intérêts taïwanais ou israéliens. Cette lacune est d'ailleurs déplorée par Carter durant sa campagne[440].

Pourtant, la communauté noire américaine, dont le vote a été crucial dans le succès du Géorgien à l'élection présidentielle de 1976, est attentive aux relations Nord-Sud et en particulier lorsqu'elles concernent le continent de leurs lointains ancêtres africains. C'est d'ailleurs devant les délégués de la

434*Ibid.*, p.85.
435Barbara KEYS, *op. cit.*, p.231.
436Cité par John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.12.
437Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.33.
438David F. SCHMITZ, *op. cit.*, p.150.
439Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.33.
440Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.270.

National Association for the Advancement of Colored People (NAACP[441]) que le secrétaire d'État Cyrus Vance justifie durant l'été 1977 la politique africaine de l'administration après les six premiers mois du mandat de Carter. Il y précisera que « l'Afrique compte beaucoup pour les États-Unis » et que de plus en plus d'Américains sont sur le point de s'en apercevoir[442].

Certes la communauté afro-américaine ne connaît que très peu l'Afrique de manière générale, mais ses membres sont, pour certains, guidés par des intérêts sentimentaux, en particulier lorsqu'il s'agit de militer sur des questions qui concernent la domination par des populations blanches dans des régions à majorité noire et qui évoquent la politique ségrégationniste longtemps en cours dans les États du Sud des États-Unis.

Bien que peu influents en ce qui concerne la relation entre Washington et la Corne de l'Afrique dans les années 1970, ils rappellent que des acteurs de la société civile jouent également un rôle important dans la politique étrangère des États-Unis et sont, en outre, partie intégrante de ce qu'on appelle l'« opinion publique » qui en temps de vote se transforme en électorat potentiel.

Les grandes heures de mobilisation de la part des Noirs-Américains pour le continent Africain se sont développées en rapport avec la Corne de l'Afrique, à propos de la question italo-éthiopienne et dans le prolongement du mythe dont Haïlé Sélassié a été l'objet[443]. En 1935, l'invasion de l'Éthiopie par les troupes de Mussolini soulève une vague d'indignation et pousse des centaines d'organisations noires-américaines à joindre leurs efforts contre le fascisme et la discrimination raciale au sein du *National Negro Congress*[444].

Puis ce sont les processus de décolonisation qui vont diffuser cet intérêt pour l'Afrique à l'ensemble de la communauté afro-américaine.

Bien que leurs leviers d'influence soient restreints, le *Voting Rights Act* de 1965 procure aux Afro-Américains les mêmes droits électoraux que leurs compatriotes blancs et le vote noir peut être utilisé comme un outil de plébiscite de la politique étrangère des États-Unis, par un poids électoral parfois décisif et par l'intermédiaire de candidats. Habituées à lutter pour les droits civiques aux États-Unis, ces organisations diffusent dans la mise en place de la politique africaine de Washington ses idées d'égalité et de lutte contre le racisme.

Le combat de militants noirs au sujet de leur propre pays pour souligner la discrimination qui les touche discrédite également la justice de la société américaine et diffuse une piètre image des États-

441 L'association nationale pour la promotion des gens de couleur est une association de défense des droits civiques visant principalement à lutter contre la discrimination et la haine raciale.

442 Cyrus VANCE, « US Policy Toward Africa », Discours à l'adresse de la *National Association for Advancement of Colored People*, Saint-louis, Missouri, le 1er juillet 1977, *Vital Speeches of the Day*, vol.43, n°21, 15 août 1977, p.642.

443 Voir pp.42-43.

444 Nicole BACHARAN, *Les Noirs américains. Des champs de coton à la Maison-Blanche*, Paris, Éditions Perrin, 2010, p.119.

Unis en Afrique. Les événements violents qui marquent la campagne de Birmingham en 1963 interviennent l'année de la création de l'OUA et donnent lieu à cette occasion à de nombreuses réactions dont une lettre ouverte du Premier ministre de l'Ouganda Milton Obote dans laquelle il écrit : « Rien n'est plus paradoxal que de voir ces événements se dérouler aux États-Unis et à un moment où ce pays souhaite anxieusement présenter au monde son image d'archétype de la démocratie et de parangon de la liberté […]. Notre propre liberté et notre propre indépendance ne seraient qu'un simulacre si nos frères noirs, ailleurs en Afrique et aux États-Unis, demeuraient toujours en esclavage politique, social et économique[445]. » L'OUA, dans une résolution, exprimera ses inquiétudes, tout en louant néanmoins les efforts de l'administration Kennedy et de l'État fédéral pour résoudre la crise[446].

Dans les années 1970, alors qu'en Afrique australe les gouvernements blancs, souvent alliés des États-Unis, mènent des politiques discriminatoires à l'encontre des populations majoritaires noires comme en Afrique du Sud et en Rhodésie, c'est plutôt cette partie du continent qui est au cœur des préoccupations de la population noire-américaine militante et qui entraîne une mobilisation. Le but est d'obtenir des sanctions contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud et de combattre les lois qui permettent le commerce avec la Rhodésie dirigée par Ian Smith où l'achat de chrome est permis par l'amendement Byrd. Ce combat est mené par la NAACP, très ancienne organisation qui a déjà milité avec vigueur au moment de la décolonisation et par le *Congress of Afrikan people* (CAP), issu des émeutes raciales d'Atlanta de septembre 1970.

Néanmoins, initialement élaborées autour du combat pour les droits civiques, ces deux organisations ne sont pas exclusivement tournées vers l'Afrique subsaharienne. D'autres associations, en revanche, créées pour défendre les intérêts du sous-continent, sont directement impliquées dans la politique étrangère des États-Unis sans être issues d'un mouvement pour les droits civiques. C'est le cas de *TransAfrica* qui est littéralement fondée dans le but de promouvoir les intérêts des Africains et des Caraïbes et qui va progressivement calquer ses méthodes sur le lobby juif, grec ou irlandais[447].

Le *Congressional Black Caucus,* pour sa part, est souvent composé d'anciens militants pour les droits civiques et influence les politiques étrangères dans plusieurs domaines ainsi que la politique intérieure concernant les Noirs-Américains. La principale préoccupation de ses membres dans la décennie 1970 est donc l'Afrique australe et justement la politique intérieure américaine, en particulier parce que la communauté qu'ils représentent souffre alors particulièrement de la faiblesse

445Mary L. DUDZIAK, *Cold War Civil Rights : Race and the Image of American Democracy*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 2011, p.172.
446*Ibid.*, p.173.
447Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.83.

économique conjoncturelle.

Le rôle des Noirs-Américains en ce qui concerne la politique américaine en Afrique est déjà difficile d'une part en raison de la faiblesse de ses moyens économiques et, d'autre part, parce qu'ils affrontent d'autres groupes d'intérêts organisés, mieux connectés et plus largement financés[448].

En dépit de l'attention portée à l'invasion de l'Éthiopie avant la Seconde Guerre mondiale, l'implication des Noirs-Américains dans la politique des États-Unis à l'égard de la Corne de l'Afrique reste ainsi très marginale et, comme le décrit Jeffrey Lefebvre : « L'intérêt que [la communauté noire-américaine] a montré pour la Corne est en grande partie superficiel et repose sur un attachement mythique à l'empereur déchu de l'Éthiopie, Haïlé Sélassié ; une fois que Sélassié a quitté la scène, cet intérêt s'est dissipé[449]. »

Cependant, avec l'arrivée de Carter à la Maison-Blanche, ces organisations pourront exercer une certaine influence sur la politique africaine des États-Unis en bénéficiant du soutien d'Andrew Young, représentant des États-Unis à l'ONU, qui servira de relais entre ces différents lobbies et l'administration démocrate[450]. Ce dernier permettra également d'adoucir les relations entre Afro-Américains soutenant les pays africains et les Juifs américains soutenant Israël et méfiant vis-à-vis d'une Afrique noire souvent hostile à l'État hébreu.

En effet, la coalition noire-juive qui constituait une « épine dorsale » du parti démocrate s'est fracturée lors des émeutes raciales de la fin des années 1960 et du fameux « Long et chaud été 1967 ». Les rhétoriques les plus extrêmes du *Black Power* ont fait craindre à de nombreux membres de la communauté juive un potentiel antisémite du mouvement afro-américain, une peur qui s'est trouvé confortée par la rupture des Noirs-Africains avec Israël en 1973.

En 1974, le groupe *Black American Support Israel Committee* (BASIC) est formé à New York et l'arrivée d'Andrew Young au poste d'ambassadeur à l'ONU va permettre de souligner les implications de politique étrangère de cette coalition et d'adoucir les rapports entre communautés. Il déclare en mars 1977 que les initiatives de l'administration Carter en Afrique ont déjà produit « un certain adoucissement de la rhétorique des pays africains contre Israël » et ajoute : « Maintenant que l'Afrique attire l'attention, [les États africains] sont sur le point de devenir plus coopératifs[451] ».

En janvier 1975, alors que Carter quitte son poste de gouverneur pour se lancer dans la campagne pour les primaires démocrates, Young, qui est le premier Noir-Américain du Sud profond à avoir été élu à la Chambre des représentants en 1972, le rejoint. Ce militant pour les droits civiques, qui a assisté Martin Luther King junior jusqu'à la mort de ce dernier, permet au candidat

448Prexy NESBITT, « Trilateralism and the Rhodesian Problem : An Effort at Managing the Zimbabwean Liberation Struggle » in Holly SKLAR (ed.), *op. cit.*, p.393.
449Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op.cit.*, p.25.
450Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.84.
451Bruce OUDES, *op. cit.*, p.A68.

démocrate de récolter la majorité des votes noirs-américains. Il est « le pont entre Carter, le vote noir et les libéraux blancs méfiants[452] ».

En effet, Andy – comme ses proches le surnomment – considère qu'en tant que candidat blanc du Sud, Carter a eu le courage de vivre en conformité avec ses principes religieux ce qui lui a valu, selon lui, de subir « le feu de la persécution pour cette raison[453] ». La personnalité et les opinions progressistes du candidat à la présidentielle, ainsi que ses actions en Géorgie – il a notamment bloqué le transfert de fonds scolaires publics destinés à certaines académies ségréguées – ont séduit le militant noir-américain, même si dans une certaine mesure, le soutien à Carter dans la campagne pour les primaires démocrates avait principalement pour but de mettre hors-jeu George Wallace, le célèbre ségrégationniste également candidat[454].

Une fois Carter élu, la nomination à l'ONU d'Andrew Young est une forme d'expression de sa gratitude envers l'électorat noir-américain, mais c'est également un marqueur de la volonté américaine d'accorder plus de crédit aux pays du Sud et un signal encourageant pour les Africains. Carter présente en effet son représentant aux Nations unies comme une ouverture. Il dit au printemps 1978 :

> Andrew Young est à la tête de notre délégation des Nations unies, il a la confiance des populations noires […] dans le monde entier – y compris dans ce pays bien sûr. Mais le fait que je l'aie nommé pour être notre ambassadeur à l'ONU est une démonstration tangible à ces personnes que nous nous soucions d'eux pour la première fois depuis 200 ans[455].

En particulier parce qu'en 1977 les États-Unis, l'URSS et la Chine – depuis 1971 – disposent tous les trois d'un droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU, l'Organisation connaît de lourdes rigidités et n'est pas le terrain le plus propice à une diplomatie multilatérale efficace. Cependant, elle reste un forum privilégié où se croisent les pays du pacte de Varsovie, de l'OTAN et du groupe des non-alignés.

Les Africains, forts du nombre imposant de pays qui sont autant de voix lors de votes à l'Assemblée générale ont une influence grandissante au sein de cet organe. Depuis 1963, date de la création de l'OUA, les gouvernements africains sont invités par une résolution à former au sein de l'ONU « un groupe africain plus efficace, doté d'un secrétariat permanent[456] ». Cette initiative

452« Andrew Young », Extraits choisis du journal *The New York Times*, 14 juillet 1976 In *Cyrus R. and Grace Sloane Vance papers, Yale University Library Manuscripts and Archives (CVYA)*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 1, Vance/Others.

453Andrew YOUNG, « Why I Support Jimmy Carter », *Nation*, vol. 222, n°13, 17 avril 1976, pp.397-398.

454Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.20.

455Remarks at a town hall meeting at the Convention Center in Spokane, Washington, 5 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, Editorial Note, doc.79 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d79 ; consulté le 12 novembre 2019).

456André LEWIN, « Les Africains à l'ONU », *Relations internationales*, n° 128, 2006, p.59.

permet de représenter les pays de l'OUA dans un ensemble le plus cohérent possible sur les questions de politique africaine au sein des Nations unies. Avec cinquante voix en 1977, le groupe africain a une influence non négligeable dans l'Organisation – lorsque ses membres sont solidaires – au moment des votes et des débats, ce qui incite les États-Unis à entretenir une diplomatie à la fois bilatérale et multilatérale avec les différents pays du continent pour satisfaire ses intérêts globaux et régionaux – notamment lorsque les échanges commerciaux en Afrique subsaharienne s'accroissent significativement. Cependant, dans les années 1970, une grande partie des préoccupations des diplomates de l'ONU concerne les bouleversements que traverse le Moyen-Orient. Après la guerre des Six Jours en 1967, suivie quelques années plus tard du premier choc pétrolier, les États arabes riverains influencent les diplomates africains par des investissements financiers auprès des pays du continent qui suspendent leurs relations diplomatiques avec Israël.

Jusque-là, l'État hébreu était parvenu par une diplomatie efficace à rallier à sa cause certains régimes africains admiratifs et émus par le combat d'un petit pays nouvellement indépendant et les voix africaines à l'ONU étaient restées équilibrées entre des acteurs essentiellement pro-arabes, des voix en faveur d'Israël et des abstentions[457]. Mais au début des années 1970, le thème de l'unité du tiers-monde et la victoire de l'OPEP font naître des sentiments anti-occidentaux qui s'accompagnent d'une solidarité envers les Palestiniens et leur lutte nationaliste. Les pays africains deviennent ainsi solidaires des décisions de l'OPEP, d'autant que cela permet à un certain nombre d'entre eux de voir leur économie se renforcer.

Les États arabes qui s'enrichissent de façon fulgurante promettent, en effet, des aides financières non négligeables aux Africains. Avec l'installation en 1975 de la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA) dont le siège est à Khartoum, la coopération entre l'Afrique et les États arabes s'affirme concrètement dans une période instable où la santé économique de nombreux pays du continent est fragilisée[458].

Cette manne en provenance du golfe Persique rend également l'opportunité d'intégrer la Ligue arabe de plus en plus attractive pour les pays à majorité musulmane, tels que la Somalie et la République de Djibouti qui en devient membre au moment de son indépendance en 1977. La Ligue arabe accueille ainsi à la fin de cette année, sept pays de l'OUA. Ces différents espaces multilatéraux constituent des relais dans la diplomatie africaine et des ressources mobilisables dans des circonstances de crises, même si la coopération entre États est souvent grippée par des divergences d'intérêts nationaux.

Si la présence d'Andrew Young au sein des Nations unies ne constitue pas un levier très efficace

457Jennifer Seymour WHITAKER, *op. cit.*, p.8.
458*Ibid.*, p.8.

de la politique américaine, c'est en tous cas, un signal fort de l'engagement de l'administration démocrate en direction du tiers-monde et une conduite favorable à l'émergence de dialogues, en particulier avec le groupe africain de l'ONU. D'autre part, son rôle de diplomate l'invite, dans certaines circonstances, à rencontrer des dirigeants africains hors du cadre onusien et à servir, lors de ces visites, les intérêts de l'administration.

Malgré ses divergences avec le secrétaire d'État portant sur un certain nombre de points, Andrew Young est partisan, à l'instar de Cyrus Vance, d'une approche régionaliste qu'il défend à outrance, voire avec excès dans certaines circonstances. Pour Charles-Philippe David, il prêche « une vision idéaliste des rapports interétatiques, souhaitant animer une diplomatie fondée sur les valeurs et la moralité, le principe des droits de la personne et le triomphe de la démocratie dans le monde[459] ». Pour celui qui a combattu aux côtés de Luther King, les problèmes de l'Afrique australe sont liés à la menace du racisme bien plus qu'à celle du communisme. Il va jusqu'à dire dans une interview que la présence cubaine a eu un effet stabilisateur en Angola[460], ce qui provoque une vive réaction de la part des médias et une vague d'indignation au Congrès[461]. Il souhaite en effet percevoir le continent en dehors du cadre de la guerre froide et considérer les situations africaines avec leurs propres spécificités. Il pense que la démarche soviétique en Afrique est vouée à l'échec et déclare : « Les Russes sont allés partout. Ils ne peuvent rester nulle part parce que les Russes sont plus racistes encore que les Américains[462]. »

En ce qui concerne la Corne de l'Afrique, l'opinion de Young est exprimée dans une lettre à l'intention du chef d'État somalien dès les premiers mois de la présidence de Carter. Il y exprime la volonté de la nouvelle administration de définir la politique de Washington en fonction des « points de vue des dirigeants africains en premier lieu » et reconnaît que les solutions « imposées par les puissances extra-continentales ne peuvent avoir [un] effet bénéfique durable ». Il assure également que les « divergences de vues » et l'« adoption respective d'idéologies différentes » ne compromettent pas le maintien de bonnes relations entre États-Unis et les pays non-alignés et va jusqu'à préciser que « l'amitié de la Somalie pour l'Union soviétique n'est pas en soi un obstacle à l'amélioration des relations entre les États-Unis et la Somalie[463] ».

459Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.534.

460Andrew YOUNG, « The Cuban Presence, Into the Africa "Vacuum" . An Interview With Ambassador Young » entretien avec Dan RATHER pour CBS News, *The Washington Post*, 1er février 1977 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/02/01/the-cuban-presence-into-the-african-vacuum/77b73e4a-1443-455d-a928-ffd8c6181fbe/?utm_term=.f10a1ab2d457 ; consulté le 20 mars 2019).

461Andrew J. DEROCHE, *Andrew Young :Civil Rights Ambassador*, Wilmington (Delaware), Scholarly Resources Books, 2003, p.77.

462David BINDER, « Aid to Angolans Ended by House in Rebuff to Ford », *The New York Times*, 28 janvier 1976, p.1.

463Telegram From the Department of State to the Embassy in Somalia, Washington, 23 février 1977, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.3 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d3 ; consulté le 13 octobre 2020).

1.3.4 Les acteurs secondaires dans l'élaboration d'une stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique

Si certaines institutions en dehors du département d'État et du NSC, tel le département à la Défense, ont un rôle prononcé dans les affaires africaines de l'administration Carter, leur action dans la Corne de l'Afrique est périodique, tandis que d'autres institutions comme le Congrès ont une influence forte mais souvent indirecte, par le pouvoir de dissuasion et le rôle modérateur qu'elles imposent, notamment lorsqu'il s'agit de ratifier les traités à l'image des accords concernant la limitation des armements stratégiques : SALT II.

Le secrétaire à la Défense Harold Brown

Pendant la guerre froide, les interventions militaires menées par Washington à l'étranger, en particulier en Asie, ainsi que l'implication du département de la Défense dans les affaires étrangères américaines ont largement contribué à la réputation des États-Unis qui sont alors perçus comme une nation « impérialiste ». Cette considération est une constante de la rhétorique révolutionnaire communiste et non-alignée, une tendance à laquelle l'*Ethiopian Herald*, organe de presse nationale de l'Éthiopie socialiste, se conforme à outrance en associant l'impérialisme américain aux manœuvres somaliennes[464]. Pour autant, l'influence militaire américaine directe en Afrique reste moindre durant cette période et il apparaît clairement que les guerres de Corée ou du Vietnam n'ont aucun équivalent africain. Lorsque des nécessités stratégiques occasionnelles suggèrent un certain degré d'interventionnisme, Washington, bien souvent, privilégie la carte d'une « sous-traitance » logistique aux États européens plutôt qu'une implication de leurs propres forces armées.

Si les affaires africaines sont, à ce moment-là, plutôt une prérogative de l'*African Bureau* au sein du département d'État, le département de la Défense et son secrétaire exercent une participation croissante dans les années 1970, en particulier lorsque certaines crises débouchent sur une confrontation entre l'Est et l'Ouest. Dans la Corne de l'Afrique, ces considérations ont fait du *DoD* (*Departement of Defense*) un acteur incontournable dans l'élaboration des stratégies politiques à l'égard du continent.

Dans la chaîne de commandement concernant la Défense américaine, le secrétaire se situe juste

464À titre d'exemple, on peut lire dans un article du journal en août 1977, « l'Éthiopie ne lutte pas seulement contre le régime de Mogadiscio. […] L'impérialisme international, les classes dirigeantes réactionnaires voisines [...] sont également des ennemis similaires de la révolution éthiopienne » : « Ethiopia is Not Fighting Only Against Mogadisho Regime », *Ethiopian Herald*, vol. XXXIV, n°501, 23 août 1977, p.2.

en dessous du président et précède le président du comité des chefs d'État-major interarmées. Il assure donc la transition entre le commandement exécutif civil et le commandement militaire. À ce titre Harold Brown, secrétaire à la Défense de Carter, participe de plein droit aux réunions du NSC, ainsi qu'à une grande majorité des réunions informelles de politique étrangère comme les déjeuners avec le NSA et le secrétaire d'État (les « VBB » déjà évoqués) et, parfois, les petits-déjeuners du vendredi avec le président[465]. Le rôle de son département est varié et concerne aussi bien les opérations militaires et autres projections de force que la surveillance de régions stratégiques comme les océans et la pérennité des alliances[466]. Une fois encore l'organisation du service dépend de son secrétaire. Brown, à l'instar de McNamara est très centralisateur, c'est-à-dire que sous sa direction, l'influence du supérieur civil prend le pas sur l'organisation des différentes branches militaires qui bénéficient ainsi d'une autonomie limitée[467].

Lorsqu'à la fin de son mandat l'administration Carter a été jugée confuse et maladroite par un certain nombre d'observateurs[468], Brown a parfois été perçu, dans une vision réductrice et simpliste, au mieux comme un secrétaire dont la bonne volonté et le talent était sapés par l'incompétence et la pensée incohérente du président[469]. De plus, l'échec désastreux de la mission de sauvetage des otages américains en Iran dans la dernière année du mandat a éclipsé le reste de ses initiatives et réalisations. En 1977 cependant, quelques temps après la nomination complète de l'administration, il est salué par les médias à Washington comme l'une des meilleures recrues du cabinet de Carter[470]. Ce dernier écrira par la suite que s'il ne s'est pas livré à un classement de ses conseillers, il considère néanmoins qu'il n'y en avait certainement pas d'autres qui soient meilleurs que Brown dans son administration[471].

Pendant ses quatre années au service du Pentagone, son rôle a eu une influence certaine sur la décision de Carter de répondre avec vigueur aux crises internationales, notamment dans la confrontation avec l'URSS, et en particulier par l'augmentation du budget de la défense, le déploiement d'armement chez les alliés de l'OTAN en réponse à la crise des euromissiles et l'organisation d'une nouvelle structure de défense stratégique dans l'océan Indien et le golfe Persique basée sur les exigences de la doctrine Carter.

---

465 Edward C. KEEFER, *Harold Brown : Offsetting the Soviet Military Challenge, 1977-1981*, Washington, U.S. Government Publishing Office, 2017, p.23.
466 Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », *op. cit.*, p.186.
467 *Ibid.*, p.189.
468 Voir introduction.
469 Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.xiii.
470 Selon *Newsweek*, cité par Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.21.
471 Jimmy CARTER, *Keeping Faith..., op. cit.,* p.55.

Mais, bien que sa position au département de la Défense le mette traditionnellement dans cette posture et si son orientation semble se durcir avec le temps – une évolution d'ailleurs concomitante à un rapprochement relationnel avec Brzeziński – il ne peut être véritablement qualifié de faucon. Lorsque débute la crise dans la Corne de l'Afrique, il se joint aux régionalistes et déconseille de répondre par la force à l'implication des Soviétiques dans le cadre de la guerre de l'Ogaden.

Ses réserves initiales à l'idée de projeter la puissance militaire américaine est une illustration de son tempérament réfléchi et modéré. C'est un technicien, un scientifique que son entourage qualifie de très sensible. Loyal et peu enclin à la confrontation avec le président[472], il se dit lui-même « introverti par nature[473] » et son attitude tranquille et prudente se caractérise parfois par des propos étonnants. Il déclare quelques mois après avoir intégré la direction du Pentagone : « Je crois qu'à l'ère de la dissuasion réciproque – et nous sommes toujours dans l'ère de la dissuasion réciproque – les superpuissances se comporteront comme les hérissons font l'amour. C'est-à-dire avec prudence. »[474]. Le *New York Times* le décrit comme quelqu'un de discret, « intensément secret », qui travaille plutôt seul, plongé dans des documents, des livres et autres rapports[475]. Bien qu'il paraisse mal à l'aise lors des réunions d'information et des audiences, ses collègues le voient comme un « puissant combattant politique qui [protège] son territoire et [impressionne] les faucons et les colombes par sa maîtrise des faits[476] ».

Brown est loin d'être un *outsider* à l'image de Carter et, dans une certaine mesure, Brzeziński. Il est très proche de la communauté *WASP*, bien qu'il n'en fasse pas littéralement partie. Edward C. Keefer précise que lui et sa famille sont « des juifs laïcs ayant une allégeance politique inébranlable à Franklin D. Roosevelt et aux démocrates[477] ». Issu du milieu universitaire, il est très respecté pour ses connaissances en armement et rapidement intégré à l'*establishment* de la côte Est. Brown a passé son enfance à New York, c'est un élève brillant au profil d'enfant prodige, parfois considéré comme un véritable génie pour avoir obtenu son doctorat de physique à peine âgé de 21 ans[478]. Il gravite ainsi autour de l'administration Kennedy avant d'intégrer différents postes au sein du département de la Défense des administrations suivantes.

Scientifique remarquable sur la question nucléaire, il rejoint l'administration Carter après avoir été président de la *California Institute of Technology (Caltech),* directeur de la recherche et de l'ingénierie de Défense sous McNamara et secrétaire à la Force aérienne de septembre 1965 jusqu'à

472Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.xv.
473Harold BROWN, Joyce WINSLOW, *op. cit.*, p.38.
474Robert D. MCFADDEN, « Harold Brown, Defense Secretary in Carter Administration, Dies at 91 », *The New York Times*, 5 janvier 2019.
475*Ibid.*
476*Ibid.*
477Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.2.
478Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.21.

la fin du second mandat du président Johnson[479].

Lors du meeting de la Trilatérale en mai 1975, où Carter prononce son discours sur le monde des années 1970 et sur l'interdépendance entre les nations[480], Brown est présent et pendant plusieurs jours, tous deux échangent et partagent leur vision du monde[481]. Il se voit lui-même comme un « libéral internationaliste[482] », avec une orientation mesurée mais ferme, ou encore un « pragmatique avec une vision mondiale[483] ».

Au moment de pourvoir le poste de son secrétaire à la Défense, Carter hésite entre Harold Brown et Charles Duncan, ancien président de la *Coca-Cola Company*, que le Géorgien a rencontré à Atlanta où se trouve le siège de la célèbre entreprise. Il se résout finalement à faire de Brown son secrétaire à condition qu'il accepte de prendre Duncan comme adjoint. Son intention est de mettre à profit des compétences de gestionnaire pour remettre de l'ordre et s'imposer dans les luttes intestines entre les différents services militaires du Pentagone – qui, d'après lui, manque de discipline – tout en laissant la direction du département à un scientifique possédant une connaissance approfondie des technologies les plus avancées[484].

Brown avait participé comme délégué aux discussions SALT et il a ainsi un profil très semblable à celui de de Cyrus Vance qu'il côtoie alors depuis quinze ans et dont il est l'ami[485]. Il voit en revanche Brzeziński comme « impétueux », « nouveau venu » dans la sphère élevée de l'exécutif, qui se considère lui-même comme un penseur global, un « *mastermind* capable de diriger le département d'État et celui de la Défense mieux que deux autres personnes ne le pourraient[486] ».

Mais la position institutionnelle des deux hommes et leurs orientations respectives poussent progressivement Brown vers l'attitude ferme de Brzeziński. Au départ, ce dernier pensait qu'il jouerait le rôle du médiateur au sein de l'administration Carter, temporisant les tensions entre le représentant du département de la Défense et celui du département d'État. Mais dans les deux premières années du mandat, c'est finalement Brown qui joue ce rôle, en prenant position tantôt pour le NSA, tantôt pour Cyrus Vance, voire avec habilité dans certaines circonstances, aux côtés des deux à la fois[487]. Brzeziński l'encourage alors en privé à être plus sévère et à défendre avec plus de vigueur les intérêts de la Défense des États-Unis.

479Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.5.
480Voir introduction chapitre I.
481Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.9.
482*Ibid.*, p.10.
483Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.21.
484Jimmy CARTER, *Keeping Faith..., op. cit.,* p.55.
485Harold BROWN, Joyce WINSLOW, *op. cit.*, pp.40 et 42.
486*Ibid.*, p.42.
487Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.44.

Peut-être ses remarques ont-elles eu une certaine influence sur l'attitude de Brown, à moins que ce ne soit l'environnement international de plus en plus menaçant qui ne l'ait incité à changer d'orientation. Quoi qu'il en soit, le secrétaire à la Défense, finit par adopter une position plus conforme à celle de Brzeziński. Ce dernier écrit que « dans cette relation triangulaire, le passage progressif de Brown à une ligne plus dure a entraîné un changement d'équilibre subtil mais important » et précise que dans la seconde moitié de l'administration Carter, Harold Brown devient un fervent défenseur du renforcement de la puissance des États-Unis et de sa projection dans le monde[488]. Brown admettra par la suite que son tempérament discret lui a permis de rester en poste toute la durée de l'administration Carter, mais que durant ses deux dernières années de mandat, il n'a pas eu d'autres choix que d'être plus visible et de faire preuve d'éloquence pour évoquer la politique de sécurité nationale de l'administration[489].

Il est en accord avec Brzeziński lors des débats internes sur la Chine, puis, progressivement, sur les rapports avec les Soviétiques ainsi que sur la nécessité de revitaliser la CIA et plus particulièrement sur le budget de la Défense. Sa position est même plus dure que celle du NSA sur certaines questions relatives aux négociations SALT II[490]. Brown admire alors parfois le tempérament – largement opposé au sien – de Brzeziński qu'il dit être doté d'« attributs enfantins » étant « spontané, imaginatif [et] très expressif[491]». En le comparant avec le secrétaire d'État, il indique que Vance n'a « pas la même force intellectuelle, mais une énorme intégrité, des compétences de négociation et une ouverture d'écoute[492] ».

Harold Brown a également écrit un livre peu de temps après son mandat en tant que secrétaire à la Défense, mais contrairement à ses pairs, il y décrit moins son expérience en tant que conseiller de haut rang qu'une analyse globale, selon ses opinions, de la sécurité nationale des États-Unis au début des années 1980. En tant que membre de la commission Trilatérale, il reconnaît l'importance de se reposer sur certains alliés pour exercer une influence politique sur les pays du tiers-monde que ce soit en matière d'approvisionnement militaire ou d'assistance économique. Il dit que la tolérance, voire le soutien, des Français aux révolutionnaires marxistes-léninistes en Amérique centrale ne fait pas de Paris un représentant idéal des intérêts américains dans cette région tandis qu'au contraire, la réticence de la France à adopter une attitude similaire vis-à-vis de ses anciennes colonies en fait un intermédiaire plus adapté pour les États-Unis en Afrique de l'Ouest et centrale où Paris entretient des liens économiques et politiques étroits[493].

488Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.44.
489Harold BROWN, Joyce WINSLOW, *op. cit.*, p.38-39.
490Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.44.
491Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.23.
492*Ibid*., p.24.
493Harold Brown, *Thinking About National Security : Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*, Boulder

À propos de la situation du tiers-monde et de l'Afrique à cette époque, Brown adopte une approche relativement consensuelle chez les fonctionnaires en charge de la sécurité nationale américaine. Il redoute que la pauvreté et l'instabilité perdurent dans les pays en développement, en Amérique latine, en Asie et en Afrique et il estime que pauvreté et famine mènent les États les plus pauvres à se lancer dans « des actions désespérées contre le reste des nations du monde[494] ».

Dans cette circonstance, il insiste lourdement sur le fait que le rôle des Soviétiques ne doit pas être sous-estimé, une assertion qui revient de manière récurrente dans son récit et qui est conforme à l'orientation traditionnelle des conseillers à la Défense des États-Unis pendant la guerre froide, en particulier après l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, un événement traumatisant pour l'administration Carter.

Cependant, ses propos sont nuancés et il insiste sur l'intérêt de traiter chaque situation au cas par cas, ce qui confirme son habilité à osciller entre ses tendances globalistes et régionalistes. Il estime que « l'adhésion aux opinions soviétiques dans les affaires internationales, le déni des droits de l'homme dans un pays (par un gouvernement de gauche ou de droite) et les politiques économiques susceptibles de compromettre le développement devraient tous être considérés comme des éléments négatifs dans l'élaboration de l'attitude des États-Unis à l'égard d'un gouvernement donné[495] ». D'après lui, il est dans l'intérêt des États-Unis d'aider les pays du tiers-monde sur le plan économique en faisant pression sur leurs gouvernements pour qu'ils se démocratisent progressivement afin d'éviter de s'aliéner des populations entières[496]. Il estime que les États-Unis doivent faire preuve de mesure en ce qui concerne la vente d'armement au pays du tiers-monde mais il a conscience de l'empressement des puissances étrangères – soviétiques, françaises, britanniques – à fournir de l'équipement là où Washington s'y refuse[497]. Enfin, il fait à nouveau preuve d'une certaine ambiguïté en écrivant que « le marxisme doctrinal » ou « l'absence d'une démocratie représentative à deux partis » doivent être considérés comme « des facteurs moins centraux pour la détermination de l'attitude américaine que les droits de l'homme et les orientations internationales[498] ».

Dans la Corne de l'Afrique, il opte plutôt pour une attitude proche de celle du département d'État sans perdre de vue l'intérêt d'affirmer la puissance des États-Unis dans la région, en particulier en fin de mandat lorsqu'il s'agit de renforcer la présence américaine au Moyen-Orient. C'est sans doute sa réticence à répondre de manière simple à des dilemmes complexes qui font de

(Colorado), Westview Press, 1983, p.168.
494*Ibid.*, pp.6-7.
495*Ibid.*, p.165.
496*Ibid.*, p.164.
497*Ibid.*, p.166-167.
498*Ibid.*, p.165.

lui un secrétaire à la Défense aux orientations difficiles à cerner. Brzeziński suppose que son ambivalence est liée à son manque d'intérêt pour une stratégie d'ampleur et à son intelligence, qui est souvent, d'après lui, un ennemi de l'action nette, suscitant parfois une « impression digne de Hamlet[499] ».

La vice-présidence et le WHO

Le vice-président américain n'a généralement qu'une influence très modeste sur la politique africaine des États-Unis étant donné qu'il ne joue en réalité qu'un faible rôle au sein de l'exécutif américain.

Cependant, contrairement à ses prédécesseurs, Carter fait le choix d'intégrer son vice-président au processus de décision de sa politique étrangère et d'en faire un élément actif de l'administration. Son avis est souvent consulté, il participe à de nombreuses réunions importantes au sein du NSC et il est présent lors des petits-déjeuners de politique étrangère du vendredi[500].

Walter Mondale est ainsi le premier vice-président à disposer d'un bureau à la Maison-Blanche et d'une équipe conséquente de cinquante-cinq personnes travaillant à son service de manière intégrée avec le personnel des autres institutions de gouvernance et en particulier du NSC[501]. Le conseiller à la sécurité nationale écrira à ce sujet : « Carter était déterminé à faire de [Mondale] un vice-président véritablement actif, et j'avais pour tâche de m'assurer qu['il] savait ce qu'il se passait dans le domaine de la sécurité nationale[502]. » C'est en particulier David Aaron, l'un des conseillers les plus influents de Brzeziński et ancien soutien de Mondale en matière de politique étrangère, qui l'informe sur les affaires extérieures[503].

Mondale a été formé sous la bienveillance d'Hubert Humphrey et remplace celui-ci au poste de sénateur pour le Minnesota en 1964 alors qu'Humphrey quitte la fonction pour la vice-présidence de Lyndon B. Johnson. Il est encore au Congrès lorsqu'il devient colistier à la Convention démocrate de 1976 et, pour Carter, la nomination d'un parlementaire expérimenté d'un État du Nord des États-Unis permet d'équilibrer la représentativité régionale au sein de l'exécutif. En apportant un soutien qui complète les appuis méridionaux du Géorgien, l'ancien sénateur favorise en outre l'élection du candidat démocrate[504]. Son expérience va permettre au président de lui confier la tâche délicate de vendre ses politiques au public américain et surtout au Congrès où Carter est encore mal connu.

499Edward C. KEEFER, *op. cit.*, p.23.
500John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.38.
501*Ibid.*, p.38.
502Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.33.
503Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.22, et John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.38.
504Leslie H. GELB, « Mondale is expected to have real power », *The New York Times*, 26 décembre 1976.

Entre la fin des primaires et la Convention démocrate, tandis que Carter est candidat, il souhaite en effet nommer un vice-président qui puisse équilibrer sa situation d'*outsider*. Il écrit dans ses mémoires : « Ayant fait toute ma carrière politique à l'extérieur de Washington, j'avais besoin, pour œuvrer de manière efficace, d'avoir à mes côtés un homme connaissant bien le fonctionnement du gouvernement fédéral et du pouvoir législatif – Sénat et Chambre des représentants[505]. »

L'ancrage de Walter Mondale dans le Nord industrialisé et sa longue expérience au Sénat en font donc un vice-président idéal, d'autant plus qu'en dépit de son ancienneté au Congrès il a su rester discret. Comme le signale un article du *Washington Post* : « Il a passé douze ans au Sénat des États-Unis, devenant l'un de ses membres les plus avertis et les plus réfléchis de son histoire et en est sorti sans une seule loi majeure portant son nom[506]. »

Bien qu'il participe aux débats, parfois très virulents notamment lorsqu'il s'agit d'élaborer une réponse suite à la crise qui touche l'Afghanistan[507], quand on lit les descriptions de Fritz – ainsi que son entourage le surnomme – par Brzeziński, il semblerait qu'il ait contribué, en tout cas pendant la première partie du mandat, à faire baisser la tension régnant à la Maison-Blanche. Le NSA écrit en effet :

> C'est vraiment un gars charmant et aimable, extrêmement facile à vivre, très direct et allant à l'essentiel. Très vif et coopératif. […] C'est toujours amusant de lui parler, et nous passons une bonne partie de notre temps à rigoler […]. Cet humour partagé [est] d'une certaine importance, étant données les inévitables tensions qui entourent le bureau ovale. Fritz avait également des habitudes de travail beaucoup plus détendues que Carter; il arrivait dans son bureau à une heure civilisée, n'était pas gêné de faire une sieste occasionnelle pendant la journée et repartait souriant en fin d'après-midi, nous faisant un joyeux au revoir[508].

La relation entre les deux hommes se dégrade par moments, prise dans les conflits autour de la détente, ce qui semble être une fatalité dans l'administration. Mondale trouve que Brzeziński en fait trop à propos de l'investissement des Soviétiques dans le tiers-monde et considère que cela met en péril les accords SALT II, ce qui le rapproche finalement de Vance[509].

En ce qui concerne la Corne de l'Afrique, il joue à plusieurs reprises le rôle d'intermédiaire de confiance et prestigieux : il rencontre l'ambassadeur de Somalie dès le mois de mai 1977 et le président de Djibouti en septembre. Il constitue alors un interlocuteur important, faisant le lien entre certaines personnalités africaines de haut rang et l'administration américaine.

505Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président*, *op. cit.*, pp.35-36.
506« Mondale Future », *The Washington Post*, 20 janvier 1977 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/01/20/mondale-future/71e2133e-17e0-4da3-852c-b9c785ecac59/; consulté le 22 mai 2020).
507Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.541.
508Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.33.
509*Ibid.*, pp.34-35.

Il est donc un acteur à part entière au sein de la politique étrangère de Carter. En outre, d'après ce dernier, en plus de favoriser la relation entre le président et le Congrès, sa longue expérience à Washington « est un facteur qui compense l'ignorance du groupe géorgien concernant Washington[510] ». Par le « groupe géorgien », il entend, en particulier, les fidèles et loyaux éléments de son équipe arrivés avec lui à la Maison-Blanche depuis leur État du Sud et dont une partie constitue le *White House Office* (WHO).

Les membres du WHO – ceux que les médias surnommaient « les hommes du président » durant le mandat de Nixon – sont traditionnellement très proches du chef de l'État. Ils n'ont pas à recevoir l'approbation du Congrès, contrairement au reste du cabinet, et sont donc sélectionnés en fonction de l'affinité du président. Carter se montre paternaliste et protecteur envers ses jeunes conseillers néophytes issus de son équipe de campagne géorgienne, en particulier avec Hamilton Jordan, conseiller politique, et Jody Powell, attaché de presse qui ont l'âge d'être ses fils[511].

Si le WHO est également chargé de politique étrangère, il s'implique plus largement dans des questions de politique intérieure et il a un rôle quasi-nul dans la politique africaine de Carter. Si, selon les termes de Betty Glad, le NSA, le secrétaire d'État, le secrétaire à la Défense et le vice-président constituent le « cercle restreint de la politique étrangère » de l'administration Carter, les membres du WHO sont, quant à eux, « le cercle restreint de la politique intérieure » du président[512].

Ils s'inviteront néanmoins dans les conflits bureaucratiques et dans la concurrence entre les différents membres du cabinet. Il semblerait qu'après avoir pris Brzeziński pour une colombe, une « mollesse » de Carter dans ses rapports avec l'Union soviétique, Jody Powell et Hamilton Jordan sont finalement d'un grand soutien par la suite au conseiller à la sécurité nationale dès que ce dernier souhaite que Carter adopte une ligne plus dure[513].

S'ils ne sont pas les « gardiens de palais » sur le modèle de Nixon, la fidélité et la loyauté de Carter envers ses jeunes conseillers peu expérimentés – et les privilèges qui en découlent – sont à l'origine de vives critiques[514]. Le secrétaire à la Santé, à l'Éducation et aux Services sociaux Joseph A. Califano, qui s'entend mal avec « le cœur de l'équipe de Carter » le considère comme « inapte et arrogant[515] ». En échange, le WHO ainsi que la femme du président, Rosalynn Carter, considèrent Califano comme une personne déloyale[516].

En raison de leurs origines méridionales et des avantages dont disposent les membres du WHO,

510Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, pp. 20-22.
511Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.21.
512Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.11.
513*Ibid.*, pp.135-136.
514John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.37
515*Ibid.*, p.34.
516*Ibid.*, p.34.

en particulier en ce qui concerne le nombre élevé d'employés à leur disposition, ils sont surnommés la « mafia de Géorgie » (*Georgia Mafia*)[517].

Les relations entre le personnel géorgien de la Maison-Blanche et le cabinet va prendre une telle tournure conflictuelle que Carter va se retrouver dans une situation concurrentielle d'un niveau jusqu'alors inédit dans l'histoire de l'exécutif, opposant les jeunes, soucieux essentiellement de servir les intérêts politiques de Carter, et les anciens : secrétaires chevronnés et bureaucrates d'expérience[518]. Devant l'ampleur des difficultés, Carter renvoie quatre membres de son cabinet en 1979 et, pour soutenir son personnel à la Maison-Blanche, s'entoure de nouveaux conseillers spéciaux dont Hedley Donovan[519]. Ancien rédacteur en chef du *Time* ce dernier fait également remarquer que le président ne cesse de se fier aux Géorgiens mais Carter espère que sa nomination en tant que « non-Géorgien aux cheveux gris » peut transformer la vision des médias et de la capitale qui le considère comme un président du Sud doté d'un comportement « anti-Washington » trop prononcé[520].

En 1979, l'administration espère également faire ratifier les accords SALT II et demeure très sensible aux regards qu'on lui porte depuis le Congrès à Capitol Hill.

Le Congrès sous Carter

Alors que la guerre du Vietnam s'achève et que les scandales qui touchent les institutions américaines s'accumulent dans la première moitié des années 1970, une période qualifiée de « présidence impériale » par Arthur Schlesinger prend fin[521]. Durant cet épisode d'internationalisation des États-Unis qui commence au début de la guerre froide, l'exécutif l'emporte largement dans le pouvoir de décision sur un législatif relativement consensuel à l'égard de la politique étrangère du chef de l'État[522]. Mais au moment où l'administration démocrate se met en place, la déférence des parlementaires s'est mutée depuis quelques années déjà en combativité et Carter se retrouve face à un Congrès prêt à s'affirmer, en particulier dans les domaines touchant la politique étrangère tels que le contrôle du renseignement, l'accès à l'information et la guerre[523].

Dans certains domaines, comme celui de la vente d'armement au profit du tiers-monde, les parlementaires sont devenus prudents et craignent que les États-Unis ne soient pris dans des conflits

517Élisabeth VALLET, *La Présidence Des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p.192.
518Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.512.
519*Ibid.*, p.512.
520John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.35.
521Arthur SCHLESINGER, *La présidence impériale*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, 568 p., cité par Justin VAÏSSE, « Le pouvoir législatif et le poids de la société civile », *op. cit.*, p.250.
522Justin VAÏSSE, « Le pouvoir législatif et le poids de la société civile », *op. cit.*, pp.250-251.
523John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.22.

lointains. En ce qui concerne l'assistance sécuritaire à un pays étranger, les problèmes économiques conjoncturels des États-Unis soulèvent également une certaine réticence au sein du législatif dont la carrière de ses membres n'est pas favorisée par la dépense internationale[524].

De plus, en voulant défier les structures traditionnelles de gouvernance jusqu'au sein du Congrès lui-même dans un climat de méfiance institutionnelle, le Sénat et la Chambre des représentants se sont retrouvés fractionnés en plusieurs pôles de décision donnant notamment naissance à une prolifération de sous-commissions[525]. C'est en particulier dans les commissions et sous-commissions que se joue la politique africaine du Congrès, en particulier dans la sous-commission chargée des Affaires africaines au sein de la commission des Affaires étrangères du Sénat – la plus prestigieuse – et de la Chambre des représentants, chacune des deux chambres bénéficiant de sa propre commission[526]. Soucieux de se faire une opinion sur certaines situations locales, les membres de ces commissions organisent des auditions et des missions d'étude en Afrique qui donnent lieu à des rapports comme lorsqu'à la fin de l'année 1977, en pleine guerre de l'Ogaden, deux parlementaires membres de deux sous-commissions différentes soumettent un compte-rendu et leurs recommandations à la commission des Affaires étrangères (nommée commission des relations internationales entre 1975 et 1978) de la Chambre des représentants[527].

La déroute de la guerre du Vietnam ayant brisé le consensus de l'après-guerre mondiale, le Congrès se divise également au milieu des années 1970 entre une aile conservatrice prônant la confrontation et une aile plus libérale tournée vers la coopération[528], une dichotomie dont Kissinger a déjà fait les frais au sujet de l'Afrique en 1975 :

> En 1975, [...] les États-Unis avaient bien changé. Les libéraux souhaitaient vivement mettre l'Afrique à l'abri de la guerre froide au moment même où la montée en puissance des Soviétiques et bientôt de Cuba, faisait toujours davantage de cet objectif un rêve inaccessible. Les conservateurs, alors sur le point de s'engager contre le président en exercice derrière leur nouveau porte-étendard Ronald Reagan, ne voulaient pas se laisser détourner de leur croisade contre l'administration Ford et sa prétendue mollesse dans la lutte visant à tenir l'Union soviétique à l'écart du continent africain. Et le Congrès, dans une large mesure partisan de McGovern, était hostile à toute aventure étrangère – surtout si l'opération était placée sous la conduite des services de renseignement[529].

524Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op.cit.*, pp.24-25.
525John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.22.
526Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, pp.57-58.
527Don BONKER, Paul TSONGAS, *War in the Horn of Africa, A firsthand report on the challenges for United States policy : report of a Factfinding Mission to Egypt, Sudan, Ethiopia, Somalia and Kenya, December 12 to 22, 1977, to the Committee on the International Relations U.S. House of Representatives*, Ann Arbor (Michigan) University of Michigan Library, 1977, (reprint – 2019), 51 p.
528Melchiore J. LAUCELLA, *op. cit.*, p.239.
529Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.698.

D'après les libéraux, la source des conflits africains a des attributs locaux – le racisme en Afrique australe, la révolution en Éthiopie, l'oppression du régime au Zaïre – et c'est en remédiant à ces difficultés régionales que les États-Unis pourront combattre la guerre froide, à condition de rester du bon côté lors des transformations[530]. Ils s'opposent ainsi aux conservateurs qui estiment qu'une large part des citoyens américains n'ont plus conscience de la menace qui pèse sur eux et ont perdu l'envie de gagner. Pour les conservateurs – puis les néo-conservateurs – c'est l'agression soviétique qui compte dans les crises du Zaïre, de l'Afrique australe et de la Corne. Ils insistent pour que le soutien aux pays africains se fasse dans des considérations sécuritaires[531].

Ainsi, malgré un Congrès acquis aux démocrates pendant toute la durée du mandat[532] ce sont moins les rivalités partisanes qui priment que l'opposition conservateurs/libéraux et Carter, l'*outsider* qui manque de contacts à Capitol Hill, a bien du mal à charmer le Congrès, surtout après le règlement de questions audacieuses comme le retrait des Américains du canal de Panama qui vont lui faire perdre des atouts et rassembler les néoconservateurs.

Vance dira après son mandat et certaines désillusions concernant les rapports entre l'administration et le Congrès :

> Le Congrès [doit] être un partenaire dans la formulation de nos objectifs généraux pour que le pouvoir exécutif poursuive efficacement ses objectifs à long terme. […]. Notre politique étrangère doit être comprise et soutenue par le peuple américain et le Congrès. Notre expérience [...] a montré que sans une large base de soutien au Sénat, à la Chambre [des représentants] et parmi le peuple américain, les politiques [sont] vulnérables au malentendu, au désenchantement public et à la répudiation[533].

Le Congrès influence la politique étrangère des États-Unis également par ses « pouvoirs invisibles », c'est à dire sa faculté à inciter l'exécutif qui anticipe sa réaction et son inclinaison lorsqu'il s'agit de lui faire accepter certaines décisions politiques[534]. Si ce calcul permet à Carter la ratification du traité sur le canal de Panama, la crainte que le législatif refuse de ratifier les accords SALT II sème une certaine panique dans l'administration et pousse finalement le président à abandonner l'idée de les présenter au Congrès.

530Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.210.
531*Ibid.*, p.210.
532En 1977, les démocrates contrôlent le Sénat à une majorité de 61 contre 38, et la Chambre des représentants (292-143), puis aux élections de mi-mandat pour le 96ème Congrès des États-Unis, la majorité démocrate est de 276-157 et de 58-41 au Sénat, John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, pp.4-5.
533Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.27-28.
534Justin VAÏSSE, « Le pouvoir législatif et le poids de la société civile », *op. cit.*, p.253.

De manière générale, la relation conflictuelle avec Capitol Hill sera si mal vécue à la Maison-Blanche que le vice-président Mondale dira trois mandats républicains plus tard, lors de l'élection de William Clinton : « Si le Congrès traite Bill Clinton de la même manière qu'il a traité Jimmy Carter, nous ne serons plus éloignés du pouvoir pendant 12 ans mais 28 ans[535]... »

535John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.217.

Conclusion : Une nouvelle ère ?

Après la Seconde Guerre mondiale et très progressivement, les États-Unis vont mettre en place une politique africaine guidée quasiment exclusivement par des considérations stratégiques suite à la décolonisation et à l'insertion du continent dans le conflit Est-Ouest.

À l'issue du mandat de Gerald Ford, l'Afrique centrale et australe concentre l'attention américaine et favorise l'émergence de nouveaux mécanismes juridiques qui vont limiter la faculté du président américain à contrôler cette politique. La crise du renseignement et l'interruption franche des manœuvres de la CIA en Angola par le Congrès montre que celui-ci souhaite renforcer son influence et il sera ainsi moins aisé pour l'administration Carter de séduire les parlementaires sur certaines de ses initiatives, dont les négociations SALT II sur l'armement stratégique avec l'Union soviétique.

En outre, l'administration Carter se met en place avec, en germe, la promesse de débats significatifs opposant les différentes visions des acteurs gouvernementaux. Le président américain, qui souhaite encourager la collégialité, a, en effet, réuni autour de lui des personnalités issus de parcours sociaux variés et dont les stratégies à l'égard de l'Afrique ne sont pas guidées par les mêmes considérations.

Ces choix auront une incidence particulièrement prononcée dans la Corne de l'Afrique qui, au moment où Carter s'installe à la Maison-Blanche, est en proie à de nombreux conflits – ouverts comme en Érythrée ou larvés tels que celui autour de la question de Djibouti, sur le point de devenir un État indépendant.

La région orientale de l'Afrique est par ailleurs prise dans les mutations de ses voisins arabes tels que l'Égypte que dirige Anouar el-Sadate et l'Arabie saoudite qui souhaitent faire de la mer Rouge un « lac arabe » sans masquer leurs intentions profondément anticommunistes[536].

À une échelle encore plus vaste, les alliances incertaines et changeantes des gouvernements locaux avec les deux superpuissances et la France, insèrent la région dans le conflit Est-Ouest. C'est dans ce jeu de rivalités internationales et suite à l'important revers subi par l'administration Ford en Afrique centrale et australe que l'administration Carter va mettre en place sa propre politique étrangère et africaine.

536Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.182.

Partie 2 : Diplomatie de l'administration Carter et stratégie des acteurs américains et régionaux face aux instabilités dans la Corne de l'Afrique

Introduction : La collégialité à l'épreuve de la géopolitique

Alors que Jimmy Carter est élu président, il écrit dans son journal : « J'ai l'intention de déléguer mes pouvoirs d'une manière plus étendue que lorsque j'étais gouverneur […], je pense que mes collaborateurs et les membres du cabinet ne seront pas fâchés de ne me voir intervenir qu'au moment de la décision finale[1]. » Le président américain envisage donc de n'imposer son point de vue qu'au moment où se présentera à lui les différentes orientations de ses conseillers. Mais en choisissant un type d'organisation décisionnelle où chacun tente d'obtenir l'assentiment du chef de l'État, ce dernier prend le risque de se retrouver piégé dans le dilemme que lui posent les inclinaisons contradictoires de ses proches collaborateurs et Carter n'avait certainement pas mesuré l'impact sur sa politique étrangère d'une gouvernance reposant *in fine* sur la concurrence bureaucratique.

Avec le recul, la tendance générale – en particulier chez les principaux concernés – a voulu démontrer que le caractère conflictuel des relations entre acteurs et institutions de l'exécutif a été exagéré par la presse et que l'entente entre collaborateurs n'était pas si mauvaise. Lorsque Cyrus Vance se plaint régulièrement auprès de Carter tandis qu'il se retrouve confronté à des articles qui décrivent le conflit de pouvoir entre la Maison-Blanche et le département d'État, le président estime que les descriptions des journaux sont en fait, « dans la plupart des cas [...] inexactes ou exagérées[2] ». Brzeziński signale que, dès le départ, les observateurs attendaient l'émergence d'une inéluctable lutte entre le NSA et le secrétaire d'État de l'administration démocrate[3]. En février 1977 la journaliste du *New York Times* Marilyn Berger évoque, en effet, les rapports à venir entre Vance et Brzeziński et se demande s'il s'agira d'une « coexistence pacifique » ou d'une « guérilla » entre les deux hommes[4]. Pour Brzeziński, la presse s'est emparée de la rivalité entre les deux personnages et

1 Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président*, *op. cit.*, p.35.
2 Jimmy CARTER, *Keeping Faith..., op. cit.,* p.53.
3 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.38.
4 Marilyn BERGER, « Vance and Brzezinski : Peaceful Coexistence or Guerilla War », *The New York Times magazine*, 13 février 1977, p.19.

leurs institutions pour en faire un « potin » vendeur en publiant, à partir de 1978, des articles de façon quasi hebdomadaire sur le sujet[5].

Cependant il est difficile de ne pas penser qu'il tente lui-même d'atténuer l'affaire lorsqu'il écrit que les médias ont « considérablement exagéré la rupture entre [eux] » et que « sur la plupart des questions, la plupart du temps, [ils étaient] d'accord sur les bases[6] ». Autant dans son ouvrage qui décrit son expérience de NSA que dans celui de Vance sur sa propre expérience au sein de l'administration, les dissensions à propos des sujets les plus importants du mandat tels que la relation avec la Chine, l'Union soviétique et Cuba, la crise Iranienne et, bien entendu, la Corne de l'Afrique sont nettement perceptibles[7].

Au niveau de la structure décisionnelle, Vance cultive très clairement du ressentiment. Il considère que pendant le mandat de Carter les déclarations publiques de Brzeziński sont excessives et que son comportement soulève des tensions. Il précisera en parlant du NSA qu'« au départ ses apparitions publiques, ses interviews dans la presse et ses "notes d'information" anonymes à l'intention des journalistes étaient simplement une source de confusion. Finalement, à mesure que les divergences se creusaient entre [les] déclarations publiques [de Vance] et [les] déclarations politiques [du NSA], la pratique de Brzeziński devint un sérieux obstacle à la conduite de [la] politique étrangère[8] ».

Au moment où sortent leurs ouvrages respectifs sur leurs expériences au pouvoir, le journaliste Bernard Gwertzman écrit d'ailleurs : « Zbigniew Brzeziński et Cyrus R. Vance, dont les différends personnels et politiques étaient un secret de polichinelle alors qu'ils étaient les principaux conseillers en politique étrangère du président Carter, ont ravivé leur querelle dans une paire de mémoires […] écrite dans un style froid et impartial, qui masque souvent l'intensité du ressentiment qui prévalait entre les deux hommes à la fin de l'administration Carter[9]. »

Sur le moment donc, la confrontation est visiblement latente et il semble naturelle que la presse se soit interrogée. Si, dans une certaine mesure, les médias anticipent l'inévitable duel, c'est qu'ils n'ignorent pas les différences de personnalité et d'approche des deux protagonistes. Les dissensions qui émergent à propos de la Corne de l'Afrique au début de l'année 1978 révèlent un secrétaire d'État manquant parfois de souplesse et Cyrus Vance s'affiche alors comme un homme de principe face à Brzeziński qui, plus obstiné et audacieux, couve lui-même vraisemblablement une forte

5 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.38.
6 *Ibid.*, p.38.
7 À propos du désaccord entre Vance et Brzeziński sur la Chine et l'Iran, voir notamment : Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.328 et 373, et Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* pp. 40-41.
8 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.35-36.
9 Bernard GWERTZMAN, « Vance and Brzezinski : Feuding Chapter by Chapter », *The New York Times*, 26 mai 1983, p.10.

susceptibilité lorsque ses recommandations ne sont pas retenues. Leur contrariété mutuelle va octroyer à la Corne de l'Afrique une grande importance politique pour les États-Unis qui ne reflète pas réellement l'intérêt stratégique qu'offre la région à Washington.

C'est surtout l'implication des Soviétiques qui attire le « *focus* » sur la Corne et qui secoue l'exécutif. Les différences de conceptions tactiques sur l'investissement américain à mettre en œuvre et les nombreuses contraintes géopolitiques qui touchent la région contrarient l'ordre bureaucratique américain et impose des diplomaties concurrentes menées simultanément par le département d'État et le NSC.

L'absence d'une ligne politique tranchée et les manœuvres du président démocrate qui tente de ménager la chèvre et le chou en favorisant finalement chacune des approches qui lui sont soumises auront des conséquences dramatiques sur l'image de sa conduite des affaires étrangères et de la cohérence de son administration aux yeux du Congrès et de la presse. Dans les deux premières années de son mandat et lorsque sont prises les premières décisions importantes, une stratégie officielle, nourrie d'éthique et conforme aux engagements de Carter, s'applique à minimiser l'insertion de la guerre froide en Afrique et à prendre en compte la question des droits de l'homme – un argument qui sera notamment utilisé pour suspendre l'aide militaire à l'Éthiopie. Son soutien au département d'État, partisan d'une ligne régionaliste portée en particulier par le représentant américain à l'ONU Andrew Young, l'invite à favoriser coûte que coûte une entente avec l'ensemble des pays de la Corne et à limiter la tentation d'utiliser la présence soviétique comme prétexte à une intervention des États-Unis. Par les discours de son diplomate, l'administration Carter défend l'idée que les crises et les conflits qui éclatent entre l'Éthiopie et ses voisins doivent être réglés par les Africains eux-mêmes, dans le contexte de négociations pacifiques avec des outils multilatéraux comme l'OUA. L'administration s'efforce alors de favoriser la médiation, notamment par le biais du Nigeria et de convaincre les pays de la Corne que les conflits doivent se résoudre au sein de l'organisation multilatérale africaine.

Une seconde approche contradictoire, menée au départ de manière plus discrète sous l'influence du NSC, consiste précisément à tenter de prendre l'avantage sur l'URSS et à élaborer une stratégie justement dans ce but. D'après une estimation du renseignement américain produit à la fin du mandat de Ford, bien que le montant de l'aide soviétique militaire dans le tiers-monde soit relativement faible, son impact en Afrique est jugé comme pouvant être important compte-tenu de la faiblesse de la taille et de l'équipement des forces militaires africaines[10].

10 Sub-Saharan Africa, Africa Region, Editorial Note, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Part 2, Sub-Saharan Africa, Africa Region, doc.1 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p2/d1 ; consulté le 2 septembre 2020).

En se basant sur cette évaluation, Carter signe le *Presidential Review Memorandum* 10 sur la stratégie et les capacités globales américaines[11]. L'étude qui en est issue contient un rapport de synthèse sur l'Afrique qui plaide pour la poursuite d'un objectif américain visant à maintenir l'influence des États-Unis sur le continent à un niveau supérieur à celle des Soviétiques[12].

Mais une telle conduite, si elle n'est pas menée avec prudence, induit des risques sérieux. Comme le soutient alors le politologue Samuel Huntington – alors membre du NSC – dans un message à Brzeziński, si un accroissement de l'influence russe en Afrique serait perçu comme un camouflet pour Washington après la déroute du Vietnam, l'affaire du *Watergate* et tout ce qui contribue à plonger les Américains dans une crise de confiance, l'« Afrique est probablement la pire région au monde pour une confrontation entre les États-Unis et l'Union soviétique ou des forces qu'elle soutient », et, par conséquent, « les États-Unis doivent poursuivre une stratégie consistant à limiter les dégâts[13] ».

Or l'administration démocrate rencontre des difficultés dans la négociation des accords SALT au début du mandat auxquelles s'ajoutent les préoccupations que soulève l'accroissement de la présence cubaine en Afrique. En outre, les alliés des États-Unis dans la région de la Corne de l'Afrique, que ce soit les riverains africains, la France, les États arabes modérés ou encore Israël, usent de leur influence pour stimuler Washington dans la poursuite de leurs intérêts respectifs.

Les Américains, pour tenter de « limiter les dégâts » vont donc se livrer à d'intenses activités diplomatiques pour tenter de décrédibiliser l'URSS dans la mesure où leur implication dans la Corne offre cette opportunité. Ils vont également s'efforcer de satisfaire leurs alliés régionaux, d'autant que la dégradation des relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Éthiopie pousse Washington à favoriser et entretenir une entente privilégiée avec les pays voisins. Pour autant, les Américains pensent qu'ils peuvent à terme préserver des liens avec l'ensemble des pays de la région. L'administration américaine va alors négocier avec la Somalie, qui conditionne son détachement du bloc de l'Est à un important soutien militaire, en sollicitant l'aide de pays « amis » pour soutenir Mogadiscio car les États-Unis ne peuvent fournir directement de l'armement à un pays en guerre contre son voisin. Dans le même temps, l'administration garde néanmoins un contact avec Addis-Abeba pour tenter de ne pas s'aliéner le pays sur un plus long terme.

11 Presidential Review Memorandum/NSC 10, « Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review », 18 février 1977, *The Jimmy Carter Presidential Library*, (En ligne : https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/memorandums/prm10.pdf ; consulté le 2 septembre 2020).

12 Voir, *FRUS*, 1977–1980, volume IV, National Security Policy, à paraître, cité dans Editorial Note (Sub-Saharan Africa, Africa Region), *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Part 2, op. cit.

13 Memorandum From Samuel Huntington of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, 19 mars 1977, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Part 2, Sub-Saharan Africa, doc.3 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p2/d 3; consulté le 2 septembre 2020).

Si les ambitions du Kremlin autour d'une forme d'« ordre soviétique » dans toute la Corne sont compromises par le conflit entre l'Éthiopie et la Somalie, puis par la présence durable des Français à Djibouti, les Américains voient l'arrivée de conseillers russes en Éthiopie d'un mauvais œil et redoutent qu'en Somalie le président Siad Barre, qui s'éloigne finalement de l'URSS, ne revienne vers Moscou, déçu du manque d'entrain à Washington à satisfaire ses besoins militaires. Sous l'influence de Brzeziński, le président va dénoncer à outrance le comportement du Kremlin en Afrique, quitte à compromettre le bon déroulement des accords SALT, adoptant ainsi une démarche opposée à celle préconisée par le département d'État pour qui l'importance des accords est capitale. Avec le succès d'Addis-Abeba soutenu par ses alliés de l'Est dans l'Ogaden, l'administration américaine va chercher par tous les moyens, notamment avec l'aide des pays riverains, à mettre l'URSS en porte-à-faux dans la logique globaliste de l'opposition Est-Ouest.

Deux approches parallèles sont donc conduites simultanément par l'administration dans la Corne de l'Afrique, chacune soutenue par une institution et en accord avec le président. Cette double stratégie révèle la difficulté du président démocrate, censé avoir le dernier mot sur la politique étrangère américaine, à trancher. Dans l'incertitude, l'intensité de cette diplomatie et des concertations qu'elle va provoquer contraste alors avec la mollesse et l'inefficacité des outils multilatéraux juridiques traditionnelles, l'ONU, l'OUA ou encore la Ligue arabe.

Chapitre IV : L'administration face au changement : redéfinir les priorités régionales dans le contexte africain et international

Introduction : Crise éthiopienne, PRM et SALT II

La révolution qui touche l'Éthiopie à partir de 1974 est déstabilisante pour Washington qui était parvenue à en faire un allié précieux à un prix parfois élevé. Dans les grandes heures de la base de Kagnew, au début des années 1960, le Pentagone fournissait à Haïlé Sélassié une rente de plus de dix millions de dollars et, afin de préserver l'accès des États-Unis à la station de communication, l'aurait délivrée en « Cadillacs en or massif » si l'empereur l'avait souhaité[14]. Mais, durant cette période, Haïlé Sélassié ne souhaite pas collectionner les voitures dorées, il veut consolider son armée pour se défendre en interne contre les rebelles érythréens et contre son voisin irrédentiste. Il utilise ainsi le soutien américain pour former et équiper les militaires qui finalement provoqueront sa chute et s'imposeront au pouvoir en 1974.

Trois ans plus tard, en 1977, la base d'Asmara qui constituait le principal atout de l'Éthiopie aux yeux de Washington depuis plusieurs décennies, a perdu de son intérêt et les Américains sont sur le point de se retirer. Mais l'Éthiopie, qui dispose toujours d'un accès sur la mer Rouge, reste l'État le plus important de la Corne de l'Afrique, avec sa situation géographique, sa population élevée et sa position dans les relations interafricaines. En outre, les États-Unis souhaitent, par leur présence dans le pays, faire contre-poids dans la région à l'installation des Soviétiques en Somalie.

La gouvernance qui peine à se stabiliser à Addis-Abeba ne leur permet pas cependant d'envisager une relation équilibrée à court terme. À la suite de luttes intestines sanglantes, le pouvoir du Derg, mené au départ de façon collégiale, va finalement, se concentrer dans les mains d'un seul homme, Mengistu Haïlé Mariam. Le parti révolutionnaire au pouvoir va alors se structurer autour de sa personne : un dictateur, intransigeant sur la question érythréenne et fortement hostile à Washington.

Or, dans les premiers mois de l'administration Carter, tous les États arabes modérés et alliés des États-Unis comme l'Égypte, le Soudan et l'Arabie saoudite, qui souhaitent s'en prendre à l'Éthiopie, soutiennent les indépendantistes érythréens et la Somalie. Ils sont également, depuis l'annonce de l'indépendance prochaine de Djibouti, anxieux à l'idée que l'URSS puisse remplacer la France dans

14 John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings Before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, Washington, U.S. Governement Printing Office, 1976, pp.35-36.

le Territoire français des Afars et des Issas[15] et espèrent que le pays émancipé suivra le même chemin que la Somalie en intégrant la Ligue arabe au moment de son indépendance. Avant que celle-ci ne se produise, de nombreux États arabes ont d'ailleurs déjà établi des consulats sur place[16].

Israël, de son côté, a toujours et continue de soutenir l'Éthiopie dans son combat contre les séparatistes érythréens, tous comme les États-Unis ont fourni l'armement nécessaire à Haïlé Sélassié pour mater la rébellion.

D'abord peu informé, le Congrès américain se préoccupe finalement du rôle joué depuis plusieurs décennies par les États-Unis aux côtés de leur allié israélien dans la guerre qui oppose Addis-Abeba aux indépendantistes et prend conscience que les questions qui touchent l'Afrique orientale sont étroitement liées aux rapports entre États du Moyen-Orient et à la complexité de leurs ambitions géopolitiques contradictoires. La Corne de l'Afrique en 1977 – en particulier la question érythréenne et celle de l'accès à la mer Rouge – constitue un catalyseur de tensions où l'hostilité réciproque entre partisans et opposants de l'autonomie de la province est nourrie par une concurrence plus vaste entre les États arabes modérés qui ambitionnent d'étendre leur influence sur l'ensemble des côtes de la mer Rouge et l'État hébreu dont la collusion avec Addis-Abeba est évidente et qui redoute tout ce qui peut compromettre la libre navigation régionale. Cette rivalité autour de l'Érythrée place ainsi les États-Unis, dans une position inconfortable.

La guerre civile qui touche le nord de l'Éthiopie, n'est cependant que l'un des nombreux soulèvements que subit alors le pays. Submergée par les maquis insurrectionnels, Addis-Abeba va chercher du soutien et, Washington étant très largement assimilée au régime féodal honni de l'empereur Sélassié, se tourne vers l'Union soviétique.

L'administration peine donc à mettre en place une stratégie dans la région où se mêlent rivalité Est-Ouest et considérations géopolitiques locales complexes et changeantes. Malgré le rapprochement qui s'opère entre Addis-Abeba et Moscou, les États-Unis pensent qu'ils peuvent préserver des liens avec l'Éthiopie en attendant des conditions plus favorables, d'autant que la Maison-Blanche estime au départ qu'il est fort improbable que le Kremlin s'investisse durablement dans le pays en compromettant ainsi ses positions en Somalie. Ces questionnements mènent à la réalisation d'un *Presidential Review Memorandum* sur la Corne de l'Afrique. Les recommandations

15 Analyse du Chargé d'Affaires de France en Somalie Claude Maynot à destination du ministre des Affaires étrangères français Jean Sauvagnargues, Mogadiscio, 20 mai 1975, p.7, *Archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de La Courneuve (AMEAE)*, série Direction des Affaires Africaines et Malgaches (DAM), 1959-1979, sous-série Question de la mer Rouge - La Ligue Arabe, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

16 Memorandum of Conversation between Soviet Counselor-Minister in Ethiopia S. Sinitsyn with Political Counselor of the US Embassy in Ethiopia Herbert Malin, Addis-Abeba, 2 février 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne :http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111620 ; consulté le 22 septembre 2020).

qui en sont issues sont cependant troublées par des erreurs d'appréciation notamment au sujet d'une probable indépendance de l'Érythrée et des intentions russes, puis finalement par l'éclatement d'un conflit à grande échelle dans l'Ogaden en juillet 1977.

Durant cette même période, Carter relève ses manches et s'attaque aux sujets brûlants de sa politique étrangère, non sans difficultés. Il envoie Vance à Moscou avec des propositions sur le traité SALT, mais, par maladresse, soulève de la rancœur au Kremlin. La méfiance soviétique va alors s'accentuer tandis que la persistance de Carter à vouloir prendre en compte la question des droits de l'homme dans les affaires étrangères américaines l'incite à correspondre avec des dissidents russes.

En ce qui concerne la politique africaine de l'administration, Andrew Young marque son empreinte dans l'histoire des relations américano-africaines et fait bonne impression sur le continent. Néanmoins une crise en Afrique australe pousse rapidement l'administration à soutenir le dictateur Mobutu, ce qui souligne déjà des contradictions et fait grimper d'un cran supplémentaire les inquiétudes à propos d'une confrontation entre l'URSS et les États-Unis en Afrique.

2.4.1 Hésitations américaines, les États-Unis, l'URSS et l'Afrique au début du mandat

Premiers revers avec les Soviétiques

Si les Américains ont des doutes sur la stratégie à adopter dans la Corne de l'Afrique, c'est que de manière générale, l'administration Carter entre dans l'arène internationale « à tâtons[17] » et en particulier dans sa relation avec l'URSS. D'après Brzeziński, Carter serait le premier à reconnaître qu'il est arrivé à la Maison-Blanche sans avoir de plan détaillé concernant l'évolution des relations américano-soviétiques[18].

La première démarche entreprise par le président démocrate vis-à-vis de Moscou va consister à soulever l'épineuse question des droits de l'homme. Certes, Carter hérite pour une large part de la législation américaine existante et des lois qui encadrent déjà la politique des États-Unis dans un domaine qui émerge de façon significative depuis déjà quelques années avant les élections de 1976.

En effet, l'engouement pour la question des droits de l'homme, qui s'exprime dans le monde notamment par la montée en puissance des ONG et la campagne massive contre la torture lancée par Amnesty International en 1972 puis par les accords d'Helsinki, précède l'arrivé de Carter qui,

17 Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.46.
18 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.147.

dans une certaine mesure, prend le train en marche[19]. Cet accroissement de la prise en compte des droits de l'homme touche l'exécutif et le législatif américain et s'exprime déjà sous la présidence de Nixon et de Ford par certaines démarches et la signature de plusieurs textes qui influencent la conduite de la politique étrangère des États-Unis.

Mais Carter enfonce le clou, au point que certains médias se sont même attachés, pendant une partie du mandat, à évoquer la question d'une « doctrine Carter » consistant à réorienter la politique étrangère du pays sur cette base morale[20]. Et, dans un premier temps, avant d'être un prétexte à la limitation des ventes d'armement à l'Éthiopie, c'est bien en direction de l'URSS que s'exprime cette orientation humaniste stratégique, malgré certaines mises en garde. Kissinger notamment a averti Cyrus Vance lors de leur première rencontre qu'il fallait éviter une confrontation publique sur les droits de l'homme et l'ambassadeur soviétique à Washington, Anatoli Dobrynine, a, de son côté, prévenu l'administration américaine que la campagne de défense des droits de l'homme entraverait les négociations entre les États-Unis et l'URSS[21]. Le diplomate russe s'adresse à Carter début février 1977 et l'encourage à mener une « diplomatie discrète ». D'après lui, insister en public sur cette question pourrait être périlleux pour la relation entre Washington et Moscou et « [le Secrétaire général de l'Union soviétique] Brejnev ne veut pas que la question des droits de l'homme devienne une épreuve de force entre les deux pays, car Brejnev serait alors "forcé de répondre"[22] ».

Ainsi, rien d'étonnant à ce que le secrétaire d'État américain, qui souhaite justement, selon ses propres dires, mener une « diplomatie discrète[23] » sur cette question, déclare lors d'une conférence de presse en janvier 1977 : « Nous n'avons pas l'intention d'être véhéments ou polémiques.[...] Nous ne ferons pas de commentaires sur chacune et en toutes circonstances, mais nous le ferons de temps en temps lorsque nous voyons une menace pour les droits de l'homme, lorsque nous pensons qu'il est constructif de le faire[24]. »

Une des premières initiatives du président Carter consiste pourtant à entretenir une correspondance avec le dissident soviétique Andreï Sakharov. Le physicien, qui a reçu le prix Nobel de la paix en 1975, lui écrit une lettre publique fin janvier 1977. Même Brzeziński, partisan d'une ligne dure, conseille la prudence à propos de la lettre de Sakharov et indique à Carter qu'il « pense que cette question doit être pesée avec beaucoup de précaution[25] ». Mais il considère néanmoins que

19 Pierre MÉLANDRI, *Histoire des États-Unis...*, *op. cit.*, p.11.
20 Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, pp. 104-105.
21 Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.51.
22 Memorandum of Conversation, Washington, 1er février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1977, doc.3 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d3 ; consulté le 4 septembre 2020).
23 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.46.
24 *Ibid.*, p.46.
25 Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, undated, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1977, doc.2 (En ligne :

le président doit lui répondre, ne serait-ce qu'en raison du prestige qui entoure le physicien[26]. Bien que Brzeziński fasse preuve de retenue, pour lui, la question des droits de l'homme est surtout une « opportunité de mettre l'URSS sur la défensive » et peut mobiliser l'opinion mondiale sur « les faiblesses internes flagrantes du système soviétique[27] ».

Dans sa lettre au dissident russe, Carter, indique que les États-Unis vont « utiliser [leurs] bons offices pour demander la libération des prisonniers d'opinion[28] » et rencontre un autre dissident russe à la Maison-Blanche, Vladimir Boukovski. Il affirme à ce dernier que l'engagement envers les droits de l'homme de son administration est « permanent » et qu'il n'a « pas l'intention d'être timide dans [ses] déclarations et positions publiques[29]». Cette rencontre contraste avec les démarches prudentes de l'administration précédente qui avait refusé de rencontrer Alexandre Soljenitsyne – écrivain contestataire russe exilé – lorsqu'il était à Washington durant l'été 1975. La position du président Gerald Ford, dictée notamment par les recommandations du secrétaire d'État Kissinger, était devenue un argument de campagne de Carter contre l'administration républicaine[30].

Cependant, ces initiatives du président démocrate sont perçues à Moscou comme une intrusion dans les affaires internes russes. Au Kremlin, l'attitude de Carter est perçue comme une tentative de faire perdre au régime soviétique sa légitimité en URSS et en Europe de l'Est[31]. Avant la rencontre entre le président américain et Boukovski, on peut lire dans les colonnes de l'agence de presse officielle soviétique Tass : « De toute évidence, il y a trop peu de criminels pour certains [aux États-Unis] pour qu'ils décident de courtiser les criminels importés[32]. »

Malgré les tentatives de Carter pour tenter de rassurer ses homologues russes, la relation entre Washington et Moscou au début de l'année 1977 s'annonce mal. D'après Brzeziński : « Malgré les efforts en privé de Carter pour rassurer Brejnev et Dobrynine [sur le fait] qu'il ne prévoyait pas d'utiliser les droits de l'homme principalement comme une arme antisoviétique, l'incident autour de la lettre de Sakharov a clairement touché une corde sensible[33]. » Maladresse ou stratégie, ce qui est sûr c'est que cela ne place pas les négociations sur l'armement stratégique sous de bons auspices et le premier épisode des pourparlers s'avère être un camouflet pour l'administration démocrate.

Les négociations commencent fin mars 1977, lorsque Vance se rend à Moscou pour présenter

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d2 ; consulté le 4 septembre 2020).

26 Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.156.

27 Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.149.

28 Letter From President Carter to Professor Andrei Sakharov, Washington, 5 février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1977, doc.5 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d5 ; consulté le 4 septembre 2020).

29 Bernard Gwertzman, « Carter and Mondale See Bukovsky, a Soviet Dissident », *The New York Times*, 2 mars 1977, p.1.

30 *Ibid.* et Pierre Mélandri, *Histoire des États-Unis...*, *op. cit.*, p.49.

31 Betty Glad, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.51.

32 « Moscow Apparently Asks Carter To Cancel Meeting With Bukovsky », *The New York Times*, 25 février 1977, p.8.

33 Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.156.

deux projets alternatifs pour SALT II. La première proposition contient un programme qui consiste en un renouvellement des accords sur les plafonds entérinés lors des précédentes discussions entre Ford, Kissinger et Brejnev au sommet de Vladivostok en 1974 et au report de certaines questions comme celles concernant le *Backfire* et les missiles de croisière. La seconde option, qualifiée de « *deep cut* » (« profondes réductions ») impose des limites strictes aux améliorations qualitatives de l'armement et préconise une réduction substantielle des missiles ICBM (missiles balistiques intercontinentaux)[34].

Avant le départ de Vance pour la capitale russe, Carter insiste sur le fait que cette option « *deep cut* » est très largement sa préférence et que cela doit être très clair pour le Kremlin[35].

Ces négociations revêtent une importance majeure pour le nouveau président qui, tout au long de sa campagne électorale, a insisté sur l'importance de réduire, voire d'éliminer, les armes nucléaires[36]. Mais avec une requête audacieuse et l'embarras que provoque au Kremlin sa politique envers les droits de l'homme, Carter s'expose à une réponse d'autant plus ferme de la part des Soviétiques que ses propositions mettent en jeu de lourds sacrifices pour l'URSS et presque aucun pour les Américains[37]. En outre, le contenu des propositions est annoncé publiquement aux États-Unis avant même que les négociations ne commencent. Brzeziński dira à ce sujet : « Nos déclarations publiques concernant les propositions américaines sur les profondes réductions ont pu créer l'impression à Moscou que les accepter serait une concession unilatérale à Carter[38]. » D'après Vance, les Soviétiques se méfient de l'administration Carter qu'ils jugent plus « idéologiquement orientée » que la précédente et perçoivent les offres du président américain comme « un stratagème de propagande pour capter l'opinion internationale[39] ».

Toujours est-il que Moscou refuse catégoriquement les propositions qu'elle trouve trop éloignées des objectifs de SALT I. Le ministre soviétique des Affaires étrangères Andreï Gromyko déclare alors :

> Durant tous les entretiens, ici à Moscou, l'idée principale a été soulignée, de notre côté, qu'il ne fallait pas détruire le fondement créé par le nouvel accord (de Vladivostok) mais le conserver à tout prix. Que se passerait-il en effet si, avec la venue d'une nouvelle direction dans un pays quelconque, on biffait tout ce qui a été obtenu de positif dans les rapports avec les autres pays ? De quelle stabilité dans les rapports avec les autres pays pourra-t-il alors être question[40]?

34 Georges FISCHER, « Les Accords SALT II », *Annuaire français de droit international*, vol.25, 1979, p.134.
35 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.52.
36 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.
37 Georges FISCHER, *op. cit.*, p.135.
38 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.164.
39 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.55.
40 Cité par Georges FISCHER , *op. cit.*, p.135.

S'il semble que Carter lui-même ait été le principal partisan de la proposition de réductions significatives[41], le rôle de ses conseillers et en particulier leur attitude vis-à-vis de l'offre et de la déconvenue qui en résulte est révélateur des approches opposées qui se mettent en place au sein de l'administration et d'une forme de naïveté dont Carter peut faire preuve au sujet de son équipe.

Il écrit dans son journal le 19 mars 1977 : « Nous avons passé plusieurs heures ce matin à passer en revue les détails des négociations SALT. [...]. Nous ne savons pas quelle sera l'attitude des Soviétiques jusqu'à ce que Cy[rus Vance] revienne de Moscou, mais nous espérons qu'ils nous rencontreront à mi-chemin et négocieront de bonne foi[42]. » Or, non seulement les Russes n'avancent aucune contre-proposition, mais surtout Carter n'a absolument pas senti pas l'échec diplomatique sur le point de se produire, notamment parce que personne dans l'exécutif ne l'informe de cette potentialité[43].

Au département d'État, Vance doute pourtant initialement que l'option « *deep cut* » puisse rencontrer un certain succès mais n'insiste pas pour dissuader Carter et, tandis qu'il préconise au départ une approche plus graduelle des négociations, finit par soutenir le projet à condition de présenter également une proposition de repli[44]. Il pense que les deux approches peuvent fournir une base de travail et lancer des négociations avant qu'elles ne s'épanouissent. Il sera ainsi très déçu par la réaction du Politburo et écrira : « Il n'y avait même pas une allusion à une contre-proposition. [Brejnev] a qualifié notre position de "non constructive et unilatérale" et de "nuisible à la sécurité soviétique". Il était évident qu'il ne servait à rien d'essayer de poursuivre des négociations sérieuses lors de ce voyage[45]. »

Brzeziński et Brown appuient également la proposition tout en cultivant des doutes sur la réaction potentielle des Soviétiques. Pour Brzeziński, avancer l'idée des coupes profondes peut constituer un test : un refus de la part des Soviétiques révélerait leur véritable motivation[46]. De plus, pour le conseiller à la sécurité nationale cela permet à Washington de mettre la pression sur Moscou en mobilisant l'opinion publique. Le premier avril, il accuse ainsi les Soviétiques d'avoir rejeté une proposition raisonnable et équitable et insiste sur la stabilité dans l'équilibre nucléaire que les coupes profondes dans les missiles terrestres auraient induite[47]. Il consolide ainsi la position des *Hard-liners* qui s'opposent à la détente, notamment au Congrès[48].

Ces derniers vont progressivement se regrouper autour de différents groupes bipartisans, comme

41 Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.49.
42 Jimmy CARTER, *White House Diary*, New York, Farrar Straus and Giroux, 2010, p.35.
43 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.
44 Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.,* p.48-50.
45 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.54.
46 Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.48.
47 *Ibid.,* p.45.
48 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.55.

le Comité sur le danger présent (*Committee on the Present Danger*), pour s'opposer aux négociations, guidés par l'ambition que les États-Unis retrouvent une supériorité militaire sur l'URSS. Le comité, qui compte parmi ses membres Dean Rusk (ancien secrétaire d'État au sein des administrations Kennedy et Johnson) et David Packard (ancien secrétaire adjoint à la Défense sous Nixon), clament que « si les tendances se confirment » l'URSS atteindra en quelques années une supériorité stratégique sur les États-Unis[49].

Au Capitole les néo-conservateurs se réjouissent donc du contenu de la proposition « *deep cut*[50] » et certains parlementaires invitent Carter à provoquer les Russes. C'est le cas du sénateur Henry M. Jackson, un des plus fervents partisans d'une ligne intransigeante contre les Soviétiques et qui considère que l'administration républicaine précédente s'est montrée trop encline à désirer un accord coûte que coûte plutôt que d'imposer des conditions plus favorables aux États-Unis. L'influence de Jackson au Congrès n'est pas négligée à Washington où l'on estime que le sénateur « serait un atout majeur dans un futur débat sur la ratification s'il soutenait le traité et un adversaire redoutable » dans le cas contraire[51]. Le parlementaire écrit au président démocrate pour le convaincre :

> L'administration précédente a contribué à créer un climat d'urgence qui a rendu difficile une réflexion approfondie sur ces questions complexes. Les clichés à propos de la spirale relative à la « course aux armements » ont obscurci le fait que nous dépensons et faisons moins tandis que les Soviétiques dépensent et font plus. Malgré une impression générale contraire, le budget stratégique des États-Unis a en fait atteint un sommet dans les années 1950 et a diminué depuis lors jusqu'à l'exercice 1976. En effet, de l'exercice 1961 à l'exercice 1976, le budget stratégique des États-Unis a diminué à un taux annuel moyen, en dollars constants, de huit pour cent – tandis que le budget stratégique soviétique a augmenté rapidement après 1964[52].

Pour Vance, le camouflet initial des Accords SALT II est le résultat d'une « erreur de calcul[53] » de la part de l'administration, ce qu'il s'empresse d'admettre publiquement au grand regret de Brzeziński pour qui l'échec des premières négociations était l'occasion de mettre la pression sur Moscou. Il écrit dans son journal avant le retour de Vance : « Si le public américain tient bon […], je pense que nous pouvons vraiment mettre beaucoup de pression sur les Soviétiques. Nous avons développé une approche très prometteuse ; d'une part, nous demandons des réductions, d'autre part nous demandons un gel et en même temps nous demandons plus de reconnaissance pour les droits

49 « L'échec des négociations SALT : URSS vers la supériorité stratégique ? », *Ouest France*, 5 avril 1977, p.3.
50 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.
51 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.51.
52 Memorandum From Senator Henry M. Jackson to President Carter, Washington, undated, *FRUS*, 1969-1976, volume XXXIII, SALT II, 1972-1980, doc.150 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v33/d150; consulté le 2 septembre 2020).
53 « L'échec des négociations SALT, Cyrus Vance : "Personne ne peut dire qu'il ne fait jamais d'erreur de calcul" », Ouest France, 5 avril 1977, p.3.

de l'homme. Tout cela nous donne une position très attrayante, et j'imagine bien que les Soviétiques se sentent à bien des égards cernés. Cependant, tout cela pourrait commencer à s'effondrer si l'un de nos collègues commence à s'agenouiller et se met à insister pour que nous commencions à faire des concessions aux Soviétiques[54]. »

Dans les jours qui suivent, la déception du conseiller à la sécurité nationale grandit tandis que la presse reprend les propos de Vance et adopte « une attitude de plus en plus critique, arguant que les États-Unis ont surjoué leur atout ». D'après Brzeziński, cela a contribué à embarrasser l'administration dans le maintien de leur posture face aux Soviétiques et la pression s'est finalement reportée sur le président Carter, ce dernier étant alors contraint de revoir sa position[55].

Cet épisode va marquer les débuts de l'administration Carter et largement influencer l'élaboration de la politique étrangère américaine par ses différentes institutions. Selon l'ambassadeur français à Washington : « Pressé par le souci de parvenir avec Moscou à un accord sur les SALT, jugé d'une importance vitale, M. Carter s'est vu dans l'obligation, devant les résistances rencontrées […], non seulement de rabaisser ses exigences en matière d'armements, mais encore de réviser sa politique d'ensemble à l'égard des Soviétiques[56]. »

Pour l'historien Charles Philippe David personne chez ses conseillers ne s'est opposé à la « vision idéaliste [de Carter] des réductions significatives, ni à son impatience à les obtenir rapidement, même si plusieurs avaient de sérieux doutes qu'ils taisaient. Par la suite, le réalisme du conseiller pour la sécurité nationale s'agissant des négociations SALT, doublé de son pessimisme face au comportement soviétique, ferait en sorte que dorénavant les pourparlers seraient étroitement liés à l'évolution des rapports géopolitiques entre les deux Grands[57] ».

C'est en particulier sur ce point que vont se développer les différends entre le département d'État et le Conseil de sécurité nationale, ce dernier considérant le développement de l'influence soviétique dans le monde et notamment dans la Corne de l'Afrique comme un frein à la bonne conduite des négociations SALT ainsi qu'à la ratification au Sénat du traité. Pour le NSC, l'attitude du Kremlin doit engager une réponse ferme de la part des États-Unis. C'est pour cela que Brzeziński évoque la détente comme devant être plus « complète » et « réciproque ». Il dira dans ses mémoires que ces deux termes ont été comme des « codes » opposant le NSC et le département d'État. Quasiment chaque fois qu'il s'agira de préparer un discours présidentiel, Vance barrera les deux

54 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.162.
55 *Ibid.*, p.162.
56 Télégramme n°10752/64 de l'ambassadeur de France à Washington François Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 21 décembre 1977, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, Relations politiques avec la France, Dossier général, janvier-décembre 1977, 91QO/862.
57 Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.

mots et Brzeziński les réinsérera[58].

En effet, pour le département d'État, l'attitude soviétique dans le tiers-monde ne doit pas être soulignée avec trop d'emphase à Washington car une réaction américaine exagérée serait susceptible de devenir une entrave aux négociations. Du côté soviétique, cette première initiative américaine sur les accords SALT est également perçue comme le début d'une résurgence de tensions entre l'URSS et les États-Unis. Pour l'ambassadeur Dobrynine, « SALT aurait pu être arrêté très rapidement, à temps pour un sommet au début de 1977 », mais cela ne s'est pas produit et les divergences entre les États-Unis et l'URSS se sont intensifiées, en particulier en Afrique avec la « [question] irritante des droits de l'homme[59] ».

Cette expérience douloureuse met le secrétaire d'État Vance à l'épreuve et engage ainsi l'administration dans un rapport de force[60]. Ce rapport de force va progressivement se retrouver dans les affaires africaines.

La politique africaine de l'administration Carter et la première guerre du Shaba

Bien que la situation régionale commence à être préoccupante, dans les trois premiers mois de l'année 1977 les États-Unis n'ont pas les yeux rivés sur la Corne de l'Afrique. Tandis que les négociations entre l'administration Carter et l'URSS se mettent – douloureusement – en place, la politique africaine du président démocrate s'installe également progressivement. Ainsi, après avoir décrit l'accroissement des tensions entre Washington et Moscou et avant de se pencher sur la manière dont elles vont se calquer sur l'environnement local dans la Corne de l'Afrique, il est important d'évoquer ce qui caractérise la politique africaine de l'administration Carter tandis que se développe sur l'ensemble du continent la crainte d'une confrontation Est-Ouest impliquant une intervention directe des grandes puissances.

Peu éclairé sur les questions de politique africaine, Carter va orienter sa diplomatie, dans un premier temps, de manière à se démarquer de ses prédécesseurs et, dans cette direction, va connaître un certain succès. Il se félicitera à la fin de l'année 1977 que certains États africains se tournent vers les États-Unis avec « amitié et confiance là où peu de temps auparavant on refusait l'accès au

58 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.147.

59 Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.,* p.46.

60 Une position encore renforcée aux États-Unis par la décision de Carter d'abandonner le programme de développement du bombardier stratégique B-1. D'après Vance, la décision de Carter d'interrompre « le programme du bombardier [...] au profit d'une modernisation et de l'armement du B-52 » a été « une des décisions de défense les plus courageuses et les plus coûteuses politiquement de sa présidence ». Cette décision a, en effet, servi de prétexte aux « faucons de la défense, [aux] partisans de la ligne dure anti-SALT et [aux] opposants politiques de l'administration » pour critiquer le manque de fermeté du président et sa faculté à pratiquer « un contrôle des armements "unilatéral" ». Cette accusation va suivre Carter tout au long de son mandat ainsi que dans la campagne pour les présidentielles de 1980, poussant Reagan à instrumentaliser la question et à s'engager pour le soutien d'une reprise du programme. Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.57-58.

secrétaire d'État », une déclaration à peine implicite signifiant, selon les termes de Bruce Oudes, que l'amélioration des relations américano-africaines en 1977 est « étroitement liée au départ du controversé secrétaire d'État américain [Henry Kissinger][61] ».

Pour le président démocrate, cette embellie dans les rapports entre Washington et le continent africain est « principalement » l'œuvre de son représentant à l'ONU Andrew Young[62] . Dans la première année du mandat, c'est en effet le département d'État et en particulier son ambassadeur aux Nations unies, premier noir-américain à jouer un rôle de premier plan dans les affaires étrangères américaines, qui posent leurs empreintes sur la relation entre les États-Unis et l'Afrique, non sans quelques polémiques.

Young est, au départ, ainsi qu'il se présente d'ailleurs lui-même en février devant des diplomates européens, un « novice[63] » dans les affaires africaines et sera considéré en certaines circonstances par ces derniers comme un peu naïf, doté d'un « pragmatisme » qui n'est pas « exempt d'une certaine ingénuité qui le pousse à sous-estimer le danger des entreprises soviétiques[64] ». L'ambassadeur français à Washington dit à son propos que « des lacunes, parfois importantes, qu'il reconnaît, du reste, lui-même existent dans sa vision de l'Afrique et de ses problèmes, mais son intelligence et son alacrité intellectuelle tempèrent celles-ci et le laissent ouvert au dialogue[65] ». À l'ONU, les ambassadeurs représentant les pays du tiers-monde apprécient généralement son « style et sa franchise », qui contraste selon eux avec « l'attitude condescendante » de son prédécesseur Daniel P. Moynihan.

Mais des diplomates s'étonnent également de son ignorance face à certains sujets concernant le dialogue Nord-Sud ou les questions de désarmement. Les différents acteurs du continent sont d'ailleurs contrariés dans un premier temps par ses constantes comparaisons entre les luttes africaines et le mouvement pour les droits civiques américains bien qu'ils apprécient son implication et son engagement autour de certaines dynamiques en Afrique qui avaient jusqu'alors été ignorées[66].

Pour Young, il s'agit surtout d'une question de prestige et de réputation pour son pays. Ayant peu

61 Bruce OUDES, « The United States' Year in Africa : Reinventing the Wheel », in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, New York, Africana Publishing Compagny, 1979, p.A66.

62 *Ibid.*, p.A66.

63 Télégramme n°467/71 du représentant de la France au Conseil de sécurité et chef de la mission permanente française aux Nations unies Jacques Leprette, à destination du ministère français des Affaires étrangères, New York, 16 février 1977, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, août 1976 - mars 1977, 91QO/966.

64 Télégramme n°5213/33 de l'ambassadeur de France à Washington Jacques Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 7 juin 1977, p.5, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, avril-octobre 1977, 91QO/967.

65 *Ibid.*, p.2.

66 « Andrew Young », Extraits choisis du journal The Washington Post, 6 novembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 1, Vance/Others.

d'intérêts économiques sur le continent, les Américains doivent en premier lieu être « du bon côté » en Afrique[67]. Son rôle de militant dans la lutte pour les droits civiques aux États-Unis se retrouve en effet très largement dans sa politique internationale. Il estime que c'est moins le communisme que le racisme qui est au fondement des problèmes africains et, dans ses déclarations publiques, il fustige les inégalités entre noirs et blancs. Selon Lee Clement : « Il dénonce l'apartheid depuis sa chaire à l'ONU tout comme il dénonçait le racisme depuis sa chaire en tant que pasteur de l'Église unie du Christ en Géorgie[68]. »

Son style original permet, avec des rapports personnalisés, d'accomplir des avancées dans la relation entre Washington et les capitales africaines. Comme l'écrit Andrew J. DeRoche : « Une grande partie de son activité se déroulait dans son appartement […], où il organisait fréquemment des rassemblements d'amis et de diplomates du tiers-monde en fin de soirée. Lui et [sa femme] Jean cuisinaient souvent des repas de *soul food* et servaient personnellement leurs invités, qui, selon les soirs, pouvaient inclure Jesse Jackson, le vice-président cubain, ou des dirigeants africains [...][69]. »

Il entreprend une tournée sur le continent dès le mois de février 1977 dans le but d'en savoir davantage sur les attentes de ses leaders. Il est encouragé par le président américain qui souhaite capitaliser sur la bonne réputation de son ambassadeur en Afrique[70] et se rend ainsi à Zanzibar pour les célébrations du dixième anniversaire de la déclaration d'Arusha sur le socialisme tanzanien. C'est, d'après lui, une bonne opportunité d'évoquer « le respect pour l'Afrique » de l'administration Carter et d'écouter les points de vue des différents participants puisqu'une douzaine de chefs d'État sont également présents[71] – dont le président somalien Siad Barre. Il se rend également au Nigeria et s'engage avec ferveur sur la question de l'apartheid et de la majorité noire en Rhodésie. Il fait une très bonne impression sur le président nigérian, le général Olusegun Obasanjo, et l'amélioration des liens entre Lagos et Washington fait, sans aucun doute, partie des plus importants succès de sa diplomatie[72].

Lors d'une nouvelle rencontre en août 1977 dans le cadre d'une conférence contre l'apartheid, il déclare à nouveau toute son admiration pour le grand pays anglophone[73] et Carter se rendra à Lagos l'année suivante. Le président américain déclarera à son retour :

67 Télégramme n°467/71 de Jacques Leprette, *op. cit.*
68 Lee CLEMENT (ed.), *Andrew Young at the United Nation*, Salisbury (North Carolina), Documentary Publications, 1978, p.iv.
69 Andrew J. DEROCHE, *op.cit.,* p.79.
70 *Ibid.*, p.77.
71 Note d'Andrew Young à Brzeziński, Washington, 24 janvier 1977, *Archives de la Jimmy Carter Presidential Library* (*ACPL*), Atlanta (Géorgie), National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor (Carter Administration), 1977-1981, Zbigniew Brzezinski Material - Agency Files (NSA 8), Container 22, United Nations, 1/77-7/77.
72 Andrew J. DEROCHE, *op.cit.,* p.78.
73 Lee CLEMENT (ed.), *op. cit.*, p.55.

> Je me suis rendu au Nigeria, la plus grande nation d'Afrique à bien des égards […]. J'étais, d'ailleurs, le premier président américain dans l'histoire de notre pays à avoir jamais effectué une visite officielle dans un pays d'Afrique noire. Il y a deux ou trois ans, lorsque le secrétaire Kissinger a voulu se rendre au Nigeria, le pays ne l'a même pas laissé entrer dans ce pays. Mais j'ai été reçu à bras ouverts dans une formidable effusion d'amitié [...][74] .

Bien que cette avancée soit très largement liée aux intérêts qui lient Washington et ce pays riche en pétrole, l'affirmation de ce réchauffement diplomatique permet donc ainsi à l'administration démocrate de mettre en avant sa singularité par rapport à la période où l'on refusait l'atterrissage de l'avion du secrétaire d'État américain dans la capitale nigériane.

L'engagement de Young au sujet des troubles qui secouent l'Afrique australe et qui sont au cœur des préoccupations africaines à cette période, soulève aussi le respect d'un grand nombre de chefs d'État du continent. Tandis qu'il est président du Conseil de Sécurité de l'ONU en mars, il est à l'initiative d'une déclaration qui dénonce « l'occupation illégale » de la Namibie par l'Afrique du Sud et l'invite à « prendre les mesures appropriées en vue de l'élimination de la politique et de la pratique de l'apartheid et d'accorder à tous les éléments constitutifs de la population sud-africaine des droits égaux[75] ». Et lors d'une deuxième visite sur le continent au printemps, il souhaite selon ses propres mots « souligner l'engagement de l'administration envers une politique africaine agressive et la compréhension des préoccupations africaines[76] ».

Il se rend à Maputo en mai, pour une conférence de soutien aux peuples colonisés du Zimbabwe et de Namibie. Cette rencontre, issue d'une décision de l'ONU, connaît une forte désapprobation des Occidentaux, en particulier de la part de la France, et les États-Unis n'ont jamais, jusque-là, envoyé un ambassadeur à une conférence sur la décolonisation à l'ONU. La présence de Young fait ainsi l'effet d'une bombe dans les chancelleries françaises et britanniques[77]. Une fois encore, la démarche s'inscrit en porte-à-faux avec l'administration Ford qui avait prévu, lors de l'organisation de la rencontre, que les États-Unis n'enverraient personne[78].

Spécialiste des déclarations chocs et d'une posture originale, Young se fait apprécier à différents degrés sur le continent en adoptant une attitude idéaliste et en prêchant les valeurs morales et religieuses chères au président Carter dans sa croisade en faveur des droits de l'homme. Il déclare :

---

74 Remarks at a town hall meeting at the Convention Center in Spokane, Washington, 5 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, Editorial Note, doc.79 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d79 ; consulté le 12 novembre 2020).

75 « M. Young (États-Unis) propose une action diplomatique contre l'apartheid en Afrique du Sud », *Le Monde*, 25 mars 1977 (En ligne :https://www.lemonde.fr/archives/article/1977/03/25/m-young-etats-unis-propose-une-action-diplomatique-contre-l-apartheid-en-afrique-du-sud_2863799_1819218.html ; consulté le 12 novembre 2020).

76 Note d'Andrew Young à Carter, Mondale, Vance et Brzeziński, 4 mai 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material - Agency Files (NSA 8), Container 22, United Nations, 1/77-7/77.

77 Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.231.

78 Andrew J. DEROCHE, *op.cit.,* p.81.

« tout pays qui juge nécessaire de réprimer ses citoyens de quelque manière que ce soit cherche simplement des ennuis » et démontre sa volonté que les populations noires ne soient pas seulement gouvernées par une majorité noire mais aussi par des dirigeants qui protègent leur population[79].

Mais, avec des propos souvent provocateurs, il attire également la critique, en particulier aux États-Unis. Robert McNamara parle d'Andrew Young comme d'une « fusée incontrôlée[80] ». En mai, le *New York Times* écrit : « Andrew Young, ambassadeur des États-Unis auprès des Nations unies, est devenu le membre le plus bavard et le plus controversé du Cabinet du président Carter[81] ». Young rencontre au printemps secrètement des étudiants dans le *township* de Soweto en banlieue de Johannesburg et leur parle du mouvement américain des droits civiques, ce qui provoque la colère des conservateurs blancs sud-africains, et, au retour de son séjour, il déclare que les Russes et les Suédois sont racistes[82]. Il fait la leçon aux Britanniques à Londres, en condamnant le colonialisme de la Couronne et s'en prend à nouveau aux Suédois qu'il décrit comme aussi libéraux avec les noirs que le sont les blancs dans le quartier du Queens à New-York, ce qui exaspère aussi bien les dirigeants suédois que les politiciens du Queens[83]. Suite à l'un de ses voyages en Afrique, le rédacteur en chef du *Daily Nation*, George Githii reproche à l'ambassadeur dans un édito intitulé « La naïveté d'Andrew Young » de mélanger avec abus « le réalisme naïf, l'idéalisme, le socialisme et le capitalisme américain ». Il regrette l'ancien ambassadeur Moynihan qui savait se faire entendre et n'avait pas besoin de « participer avec exubérance aux danses africaines traditionnelles [pour] s'imposer à ses interlocuteurs[84] ».

Le département d'État reprend alors son représentant à plusieurs reprises. Dès les premiers mois de son mandat l'ambassadeur français à Washington constate que chez ses collègues chargés des affaires étrangères, on voit « le rôle du nouveau représentant permanent » auprès des Nations unies, « d'un œil méfiant et appréhensif ». Il ajoute : « Nombre d'observateurs ici ont […] tendance à considérer celui-ci comme trop porté à l'improvisation et à l'agitation brouillonne pour que la couleur de sa peau vaille nécessairement aux États-Unis les bonnes grâces de l'Afrique[85]. » Vance est contraint en février de réfuter trois fois dans la même semaine des déclarations de Young au

79 Lee CLEMENT (ed.), *op. cit.*, pp.v-vi.

80 (*Unguided missile*), Télégramme n°3686/96 de Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 25 avril 1977, p.2, *AMEAE*, 91QO/967. Voir également, « Point Man, or Unguided Missile? », *Time*, vol. 109, n°12, 21 mars 1977, pp.27-28.

81 James RESTON, « The Case of Andy Young », *The New York Times*, 27 mai 1977, p.20.

82 « Andy Young Is At It Again », *Newsweek*, vol.89, 6 juin 1977, p.52, cité dans *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 1, Vance/Others, Andrew Young.

83 James RESTON, *op.cit.*

84 Télégramme n°128/34 de l'ambassadeur de France au Kenya Christian Girard à destination du ministère français des Affaires étrangères, Nairobi, 15 février 1977, *AMEAE*, 91QO/967.

85 Télégramme n°1255/56 de Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 16 février 1977, *AMEAE*, 91QO/966.

sujet de l'Afrique australe et du Vietnam[86].

Dans la même veine que son discours sur les Cubains en Angola dont la présence aurait des aspects « stabilisateurs », il répond avec ironie à son retour d'une tournée sur le continent en mai 1977 qu'il doit bien dénoncer l'envoi de « conseillers militaires » en Éthiopie puisque c'est la ligne officielle du département d'État mais qu'en ce qui le concerne, il estime que l'intervention de Cuba pourrait être une bonne chose et elle pourrait même sauver des vies[87]. Le lendemain il ajoute : « Nous ne devrions pas avoir peur des Cubains. Les Cubains sont des êtres humains. Ils peuvent mal agir. Mais il vaut mieux attendre avant de conclure[88]. »

Lors d'une conférence de presse à l'occasion d'une rencontre organisée autour des « ambassadeurs des États-Unis en Afrique noire », il répond, lorsqu'on l'interroge sur « les conséquences de la nouvelle politique américaine à l'égard des pays ne respectant pas les droits de l'Homme et en particulier de la suppression de l'aide apportée à l'Éthiopie […] », que « les difficultés que connaissait ce pays, ne découlaient pas du désengagement des États-Unis » avant d'ajouter que l'Éthiopie, « ne présente pas un grand intérêt stratégique et l'Union soviétique [...] y connaît déjà des difficultés ». Concernant les Cubains en Afrique australe, il dit : « Je ne dis pas que la présence cubaine soit la meilleure des choses, il aurait certes été préférable que les Africains eux-mêmes jouent ce rôle[89]. »

Finalement, bien que l'administration semble s'être peu impliquée sur le continent et malgré la critique que provoque parfois les propos d'Andrew Young aux États-Unis, l'année 1977 est « de manière générale […] la meilleure année américaine en Afrique depuis l'administration Kennedy[90] ». La nouvelle équipe démocrate affichant un bilan de politique africaine qui, au bout d'une dizaine de mois, reste moindre, il s'agit essentiellement de succès diplomatiques plus que de véritables réalisations, d'une politique de l'ordre de l'« intangible » avec une « atmosphère » et une « attitude » à Washington favorable à la réputation des États-Unis sur le continent africain[91].

Bien que le comportement excentrique de Young ne soit pas toujours en adéquation avec la ligne officielle du département d'État, Cette atmosphère positive est renforcée par une implication moindre du NSC et par la diplomatie traditionnelle de Cyrus Vance qui agit de manière complémentaire avec son diplomate à l'ONU en partageant les dossiers. D'après le *New York Times*,

86 « Are Young's Wings Being Clipped ? », *U.S. News and World Report*, 2 mai 1977, p.25 et « Carter's Point Man », *Newsweek*, vol.89, 14 février 1977, p.38 cité dans *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 1, Vance/Others, Andrew Young.

87 James RESTON, *op.cit.*

88 « M. Young n'exclut pas que les Cubains puissent faire cesser les massacres », *Le Monde*, 28 mai 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).

89 Télégramme n°800/806 signé Boyer à destination du ministère français des Affaires étrangères, Abidjan, 23 mai 1977, *AMEAE*, 91QO/967.

90 Bruce OUDES, *op.cit.*, p.A67.

91 *Ibid.*, p.A67.

en août, « les voyages de M. Young à travers les pays des Caraïbes et l'Afrique ont presque autant fait les gros titres que ceux du secrétaire d'État Vance au Moyen-Orient et en Chine. Loin de flotter librement, il complète M. Vance. Le secrétaire se concentre sur les questions classiques de la diplomatie des grandes puissances […] tandis que l'ambassadeur se charge de développer de nouvelles relations avec les pays les plus pauvres du tiers-monde[92] ».

Cette complémentarité se retrouve également dans l'objectif partagé entre Vance et Young d'une politique de concertation et multilatérale, privilégiant la coopération avec les alliés. Young insiste dès le début du mandat auprès de ses homologues européens sur sa volonté de coopérer avec les « Neuf » (membres de la Communauté européenne) et l'ONU sur les questions africaines[93] et Cyrus Vance est en accord avec Young sur le fait que la politique africaine doit être menée par les Africains avec le soutien diplomatique des États-Unis à l'écart de la confrontation Est-Ouest.

Dans une déclaration à Saint-Louis devant la NAACP en juillet 1977, principal discours décrivant la politique africaine de l'administration, le secrétaire d'État insiste sur le fait que les problèmes relationnels entre l'URSS et les États-Unis ne doivent pas dominer la politique étrangère au point de négliger la particularité et la complexité des situations. Pour lui, les politiques de l'administration « doivent reconnaître l'identité unique de l'Afrique » et ne peuvent être « justes et efficaces » qu'à condition que le sous-continent ne soit pas perçu comme un simple « terrain d'essai de la compétition Est-Ouest[94] ». Il réaffirmera son opinion à plusieurs reprises et rappellera encore son engagement et celui de Carter l'année suivante lors d'un discours en juin 1978 où il déclare que leur politique en Afrique « n'a pas changé » et qu'elle œuvre à aider les Africains à résoudre les problèmes qui touchent leur continent, en déplorant la « domination des puissances extérieures[95] ». Il va même alors jusqu'à annoncer la volonté du département d'État de travailler avec l'Angola marxiste de « manière plus normale » tout en occultant le rôle potentiel de Cuba dans la guerre du Shaba[96]. Il dit à l'ambassadeur français à Washington en octobre 1977, que « la règle d'or de l'administration américaine [est] de s'en remettre au choix des Africains eux-mêmes[97] ».

Andrew Young est également fidèle à l'orientation de son secrétaire d'État en ce qui concerne

92 « Rediscovering Andrew Young », *The New York Times*, 28 août 1977, (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/08/28/archives/rediscovering-andrew-young.html ; consulté le 23/04/2020).

93 Télégramme n°467/71 de Jacques Leprette, *op. cit.*

94 Cyrus VANCE, « US Policy Toward Africa », Discours à l'adresse de la *National Association for Advancement of Colored People*, Saint-louis, Missouri, le 1er juillet 1977, *Vital Speeches of the Day*, vol.43, n°21, The City News Pub., New York, 15 août 1977, p.642.

95 Cyrus VANCE, « U.S Relations with Africa : Discours à l'occasion de la 58ème réunion annuelle de l'US Jaycee's », Atlantic city, 20 juin 1978, *Department of State Bulletin*, vol.78, n°2017, U.S Government Printing Office, Washington, août 1978, p.10 (En ligne : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiug.30112102098479;view=1up;seq=496 ; consulté le 11 mars 2019).

96 US Africa Policy : Angola Vance Speech : Atlantic City, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 5, Southern Africa.

97 Télégramme n°9136/43 de Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 27 octobre 1977, *AMEAE*, 91QO/862.

les relations avec l'URSS. Au sujet d'un *linkage* entre les accords SALT II et la présence soviético-cubaine en Afrique, il estime que les Américains ne doivent pas compromettre les pourparlers en réagissant trop vigoureusement. Il déclare ainsi au printemps 1978 : « Nous devons signaler notre mécontentement d'une manière qui ne nous soit pas préjudiciable […]. La politique étrangère doit être basée sur l'intérêt d'une nation, et nous ne devons pas réagir automatiquement tant que nous n'avons pas déterminé quels sont nos intérêts. Un traité SALT est très assurément dans notre intérêt[98]. »

La première agitation à laquelle doit répondre l'administration Carter en Afrique est la guerre du Shaba. Comme nous l'avons vu en première partie, les indépendantistes du Katanga qui ont fui le Zaïre dans les années 1960 se sont installés en Angola voisin. Alliés à Lisbonne dans un premier temps pour maintenir l'ordre dans la colonie, ils s'associent au MPLA lorsque les Portugais quittent le pays[99]. Ces anciens « gendarmes katangais », descendants du régime sécessionniste de Moïse Tshombe, sont réunis au sein du Front national de libération du Congo (FLNC). Opposants à Mobutu et engagés auprès des guérilleros angolais, ils rejoignent finalement leur province d'origine – qui a pris entre-temps le nom de « Shaba » – et soutiennent une révolte contre le gouvernement zaïrois[100]. Avec ses bases près de la frontière zaïroise dans le nord de l'Angola, le FLNC menace l'intégrité de l'État de Mobutu en favorisant l'indépendance du Shaba dont les ressources minières fournissent au gouvernement 60 % des recettes en devises étrangères[101]. Profitant du désordre économique et politique qui ne cesse de s'aggraver au Zaïre dans les années 1970, ces ex-gendarmes katangais, soutenus par le MPLA lancent une invasion en mars 1977.

L'armée zaïroise éprouve de grandes difficultés à repousser les assaillants et Mobutu dépassé lance un appel à l'aide sollicitant ses alliés. Il adresse notamment une demande de soutien militaire à l'administration américaine ce qui plonge Carter dans l'embarras. Pour faire vibrer la corde sensible, le président zaïrois insiste sur l'origine extérieure du conflit. Dans une allocution à la radio zaïroise le 11 mars, il accuse implicitement les Soviétiques et les Cubains en fustigeant l'intervention de « puissances étrangères » et regrette cette invasion menée par des « mercenaires », dirigés par l'Angola, un « pion qui ne peut bouger que sur commande d'un manipulateur » et accuse le dirigeant angolais d'être ce « vulgaire pion », qui doit sa légitimité au pouvoir par l'action de « ses maîtres à

98 Colin LEGUM, Bill LEE, « Crisis in the Horn of Africa : International Dimensions of the Somali-Ethiopian Conflict » In Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.A42.
99 Voir partie 1 chapitre I, pp.28-29.
100 Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.217.
101 Nathaniel Kinsey POWELL, « La France, les États-Unis et la Force interafricaine au Zaïre (1978-1979) », *Relations internationales*, n° 150, 2012, p.72.

penser[102] ». Le 22 mars, Mobutu déclare à nouveau que l'URSS place « une ceinture d'insécurité autour du pays » et ajoute que « les anciens gendarmes katangais qui ont envahi le Sud […] sont en réalité encadrés par des Cubains[103] ».

La guerre au Zaïre surprend Washington qui est tenue d'affronter publiquement la contradiction entre le soutien au dictateur zaïrois et la politique des droits de l'homme d'une administration qui aurait bien discrètement fait passer Mobutu « comme de la poussière sous le tapis[104] ». Par ailleurs, les allégations de plus en plus directes accusant Moscou et « une petite île dans les caraïbes où l'on fume des cigares[105] » émanant du gouvernement zaïrois tombent mal puisque l'administration se démène sur les accords SALT et que les États-Unis tentent justement un rapprochement avec Cuba, en particulier sur les droits de pêche dans la zone maritime entre les deux États[106].

Si le porte-parole du département d'État déclare que la requête du Zaïre est « à l'étude[107] » il est clair que les Américains ne peuvent s'engager militairement. Carter dira au président français Valéry Giscard d'Estaing en mai : « Nos possibilités d'action sont, comme vous le savez, limitées par des considérations liées au Vietnam, qui empêchent tout action militaire. Nous devons donc être très prudents. Cela étant dit, nous sommes fermement décidés à soutenir Mobutu[108]. »

De son côté, Young rappelle à l'ambassadeur français à Washington « qu'une riposte sur le terrain de l'assistance militaire, où se [placent] les Soviétiques, était certes théoriquement toujours concevable, mais "plus personne ne [veut] faire tuer d'Américains"[109]».

En outre, sur le plan intérieur, le président démocrate doit prendre en compte sa base électorale afro-américaine. Cette dernière a peu d'estime pour le régime de Mobutu qu'elle juge « corrompu et inefficace » et surveille les activités de Carter sur le continent où ce dernier ne doit pas « donner l'impression d'agir en Afrique comme en pays conquis[110] ».

Comme le signale l'ambassadeur américain Walter Cutler à Mobutu, « la crise [survient] brusquement au moment où la nouvelle administration [prend] le relais. Il [est] évident que du point

102Romain YAKEMTCHOUK, *«* Les deux guerres du Shaba : Les relations entre la France, la Belgique et le Zaïre *»*, *Studia diplomatica,* vol. 41, n° 4,5,6, 1988, p.432.

103*Ibid.*, p.444.

104Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.168.

105Zdenek CERVENKA, « OUA's Year of Disunity » in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.A62.

106Piero GLEIJESES, « Truth or Credibility : Castro, Carter and the Invasions of Shaba », *The International History Review*, vol.18, n°1, 1996, pp.74-75.

107Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p.433.

108Entretien entre le président de la République française et le président des États-Unis, 9 mai 1977, *Archives nationales France – Pierrefitte-sur-Seine (ANFP)*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers diplomatiques, États-Unis, suivi des relations diplomatiques bilatérales, Entretiens année 1977 AG/5(3)/984.

109Télégramme n°5213/33 de Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 7 juin 1977, *AMEAE*, 91QO/967.

110Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.,* p.218.

de vue de la presse américaine et […] du Congrès il y [a] une grande inquiétude d'être entraîné précipitamment dans un nouveau conflit et, ce faisant, de risquer une escalade. Dans ces circonstances, [l'] administration [américaine fait] de son mieux pour aider le Zaïre de manière logique. Ce que [l'administration] attend de ses amis […], [c'est] de la patience, de la compréhension et une pleine coopération[111] ».

D'ailleurs, rien ne prouve l'implication des Soviétiques et des Cubains et si la presse relève la main de la Havane et de Moscou en soulignant le désir des deux États communistes de s'emparer des minéraux congolais et de couper la route maritime vers le Cap par où les précieuses ressources sont transportées[112], l'administration préfère temporiser.

Pourtant, au milieu du mois de mars, Washington accepte de soutenir le président zaïrois en apportant une aide limitée. Le porte-parole de la Maison-Blanche explique que l'envoi d'urgence de matériel militaire et de médicaments a été approuvé pour soutenir un « pays ami subissant une attaque armée venant d'éléments non clairement identifiés[113] » et dix jours plus tard, Carter fait son premier discours sur le Zaïre :

> Depuis plusieurs années, le président Mobutu est un de nos amis. Nous avons entretenu de bonnes relations avec le Zaïre. Nous avons d'importants investissements commerciaux dans ce pays [...]. Nous n'avons pas de preuves tangibles, ni d'ailleurs aucune preuve à propos du fait que les troupes cubaines ou angolaises ont franchi la frontière avec le Zaïre… Mais nous avons coopéré à l'échange d'informations avec le gouvernement belge, le gouvernement français et d'autres, juste pour essayer de stabiliser la situation et de réduire les possibilités d'une aggravation du conflit[114].

Vance devant la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants évoque l'importance des mines de cuivre du Katanga pour le Zaïre et pour les États-Unis et précise qu'il ne dispose, lui non plus, d'« aucune preuve tangible » en ce qui concerne une éventuelle participation des Cubains. Pour justifier les mesures, le NSC annonce que les États-Unis ne font, en réalité, rien de plus que de se conformer aux crédits prévus pour l'aide à Kinshasa par le Congrès depuis septembre 1976[115].

L'administration Carter souhaite éviter de mettre cette guerre dans le cadre de la guerre froide. Elle pense qu'il s'agit d'une crise régionale, que l'OUA doit pouvoir se charger de la médiation entre belligérants. En l'absence d'une confirmation de l'implication des Cubains, les États-Unis rechignent

111Télégramme de l'ambassadeur des États-Unis au Zaïre Walter L. Cutler au département d'État, et à la Maison-Blanche (Brzeziński), Kinshasa, 9 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material - Cables Files (NSA 16), Container 18, Africa, 3/77-7/77.
112Nancy Mitchell, *Jimmy Carter in Africa...*, *op. cit.*, p.168.
113Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p.433.
114Cité par : Piero GLEIJESES, *op. cit.*, p.76.
115Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p.434.

à s'occuper des affaires internes d'un État. Young l'exprime en disant qu'il n'appartient pas aux États-Unis d'assurer « nécessairement [...] l'intégrité territoriale » du Zaïre, rejoignant ainsi la voix d'autres parlementaires influents du Congrès[116].

Néanmoins, la stratégie de l'administration consiste à soutenir le grand pays d'Afrique centrale, à sauver un « ami » et éviter, comme le dira Vance, que la situation ne se transforme en « test de résistance » entre l'Est et l'Ouest dans une partie du continent proche de l'Angola où l'URSS et les Cubains ont « plus de cartes en main[117] ». Mais le soutien est très faible et, en réalité, les Américains se reposent essentiellement sur leurs alliés européens et africains. Cette première invasion en 1977 est finalement contrée principalement par l'action de la France, du Maroc et d'autres pays africains dont l'Ouganda et l'Égypte accompagnée d'une contribution financière saoudienne. Paris fournit dans un premier temps du matériel militaire et des munitions au régime de Mobutu avant de jouer un rôle logistique début avril en mettant à disposition du Maroc des avions pour transporter environ 1 500 soldats marocains au Zaïre afin de mettre les rebelles en déroute[118].

En plus de se reposer sur les alliés européens et régionaux pour trouver une solution africaine à un problème africain, Washington encourage la médiation du président nigérian Obasanjo et son ministre des Affaires étrangères Joseph Garba entre Mobutu et le dirigeant angolais[119]. Lagos est en effet disposée après la visite de Young à montrer sa bonne volonté[120] et utiliser tout son poids pour servir de médiateur dans certaines circonstances, notamment à l'OUA, une tendance qui va se confirmer à d'autres reprises comme lorsque la guerre de l'Ogaden opposera l'Éthiopie et la Somalie[121].

Une fois la situation stabilisée au Zaïre, les États-Unis, dont la contribution a été moindre, se réjouissent finalement. Embarrassés au départ, ils disent ne pas être informés des interventions marocaines et égyptiennes et le porte-parole de la Maison-Blanche indique que le gouvernement des États-Unis n'a « ni encouragé ni découragé la France[122] ». Lors de sa conférence de presse devant les ambassadeurs américains en Afrique en mai 1977, Young rappelle que son pays n'a pas vocation à se substituer aux Africains dans le règlement des problèmes du continent et précise que « c'est ainsi que [au Zaïre] les États-Unis ont préféré se borner à envoyer du matériel non offensif, laissant le

116 *Ibid.*, p.434 et 456.
117 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.70.
118 Voir : Piero GLEIJESES, *op. cit.*, p.77, Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.172, Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p.452.
119 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.70-71.
120 Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.169.
121 Comme le dit Zaki Laïdi : « L'administration Carter s'[est abritée] utilement derrière la médiation nigériane entre Luanda et Kinshasa pour différer ses livraisons d'armes au Zaïre. Au Tchad ils encouragent également le Nigeria, quitte à ce que celui-ci rogne l'influence de la France. En Afrique australe également, les États-Unis favorisent les négociations « derrière l'appui de Lagos ». Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.215.
122 Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p.456.

soin à des pays africains, tels que le Maroc et l'Égypte, de fournir une aide plus directe[123] ».

Mais les Américains s'étonnent de la manière dont la crise a soudainement émergé. Aussi bien Brzeziński[124] que Vance se plaignent auprès des Français du manque d'efficacité de l'armée zaïroise, ce qui vaut d'ailleurs au secrétaire d'État de recevoir une petite leçon de la part du président français qui lui dit :

> Il faut bien savoir que les Africains n'aiment pas se battre, ils ne se sont pas battus dans le passé et ils ne se battront jamais. Cela ne les empêche pas de s'équiper à outrance avec des fusées et des hélicoptères bien sûr. Mais ils ne se battront pas. Les Katangais non plus. Actuellement, ils traversent la forêt et s'ils rencontrent quelqu'un cela se passera comme à la chasse au gorille : c'est celui qui avance qui fait peur à l'autre. C'est tout. […] Il ne faut abandonner Mobutu que s'il n'a aucune chance de s'en sortir[125].

Dans la résolution – ponctuelle – de la crise du Shaba en 1977, les États-Unis sont parvenus à limiter leur implication. En l'absence de preuves concernant l'implication de l'URSS ou de Cuba, aucune confrontation n'est venue troubler la relation entre la Maison-Blanche et le département d'État, et la crise n'a pas soulevé de concurrence entre Brzeziński et Vance.

Si l'administration américaine entretient une certaine contradiction en soutenant un régime aussi corrompu et peu respectueux des droits de l'homme que celui du dictateur zaïrois, elle se conforme néanmoins à sa ligne officielle privilégiant le multilatéralisme et la concertation internationale, en particulier avec les Français qui sont les alliés de Washington les plus influents en Afrique. Le 7 juin, Young félicite l'action de l'Hexagone auprès de l'ambassadeur français à Washington en ce qui concerne l'appui logistique fourni au Maroc dans l'affaire du Shaba et « la "coordination" qui [a] pu s'établir entre les pays occidentaux pour rétablir la situation sans en venir pour autant à une intervention massive[126] ». Brzeziński également estime qu'il est « excellent qu'un pays européen comme la France décide de prendre l'initiative de l'action. » Pour lui, « dans le passé, la réaction des pays européens avait été trop souvent de demander aux États-Unis d'intervenir ou d'augmenter leur mise[127] ».

Carter se félicite également et pense être parvenu à dissocier les actions extérieures des États-Unis et le conflit Est-Ouest. Il déclare à ce propos en juin 1977 : « Nous sommes désormais libérés

123Télégramme n°800/806 signé Boyer à destination du ministère français des Affaires étrangères, Abidjan, 23 mai 1977, 91QO/967.

124Brzeziński demande en avril à Kosciusko-Morizet : « Pourquoi l'armée du président Mobutu se [bat-elle] si mal [?] », l'ambassadeur évoque alors « l'importance d'un encadrement européen (ou cubain) pour l'efficacité de la plupart des armées africaines. ». Télégramme n°3189/96 de Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 12 avril 1977, p.2, *AMEAE*, 91QO/862.

125Entretien entre le président de la République française et M. Cyrus Vance, Paris, 2 avril 1977, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Entretiens année 1977, Séjour à Paris de M. Vance, AG/5(3)/984.

126Télégramme n°5213/33 de Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p.4.

127Télégramme n°3189/96 de Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p.1.

de cette crainte désordonnée du communisme qui nous entraînait à embrasser tout dictateur qui partageait cette crainte avec nous[128]. »

Cependant, on sent que l'inquiétude au sujet d'une confrontation avec l'URSS et les Cubains en Afrique est, en réalité, en train de grandir. Si l'implication soviético-cubaine évoquée par Kinshasa n'a pas secoué l'exécutif américain, les États-Unis sont sous pression et il n'y a pas que les dirigeants africains pour évoquer la menace venant de l'Est. Les alliés de Washington et en particulier les Français, insistent sur cette question. Lors de sa rencontre avec Cyrus Vance, Giscard confie au secrétaire d'État américain :

> J'ai l'impression que les Européens, sauf nous, et les États-Unis font preuve d'une certaine insouciance à l'égard de l'Afrique. Pourtant il y a douze ans, aucun régime africain n'était sous influence soviétique, et c'est le cas de la moitié d'entre eux actuellement. […] [Les Africains] n'ont pas vraiment de position politique à proprement parler, ils ne sont pas plus socialistes que libéraux, leur seul souci est de rester au pouvoir et de bénéficier d'avantages en matière de sécurité et en matière économique. Ils se disent que s'ils choisissent le camp socialiste, ils recevront très rapidement des Soviétiques de l'équipement, des techniciens, et en cas de conflit des unités militaires cubaines qui se battront à leur place. […] Si part contre ils choisissent l'Occident, ils recevront une aide économique, ce qui est important, mais très peu d'aide militaire, très peu de conseillers techniques, et surtout ils devront compter sur leurs propres forces en cas de conflit militaire[129].

Concernant les relations entre Washington et la Havane, le président américain qui s'entretient également avec Giscard d'Estaing évoque une amélioration sur les questions de la pêche et indique aller dans le sens d'une normalisation. Il ajoute que « Castro a eu des paroles aimables à [son] égard et [il] hésite [...] à le critiquer en public ». Il note également que « pour la première fois depuis vingt ans, [les États-Unis et Cuba ont] des négociations officielles », mais regrette les forces cubaines en Afrique et demande au président français de « faire savoir aux Cubains qu'[il] partage [les] préoccupations [américaines] ». Vance temporise alors en disant que les États-Unis étudient « la possibilité d'établir des relations par le truchement d'ambassadeurs de pays amis de part et d'autre » avant que Brzeziński n'affirme : « Le gros problème est la présence cubaine en Afrique. » Il ajoute peu après : « Seize conseillers cubains viennent d'arriver en Éthiopie[130]. »

Le président Giscard d'Estaing confirme cette impression et exhorte l'administration américaine en précisant : « Nous avons dit très clairement aux Soviétiques qu'à nos yeux toute tentative de déstabiliser l'Afrique est contraire à la détente. Nous l'avons dit et il serait peut-être bon que vous le disiez également. Il est important de comprendre que la détente est une affaire qui intéresse toute la planète ; ce n'est pas un jeu de cartes réservé à la scène européenne. Il serait bon que vous insistiez

128Louis BALTHAZAR, *op. cit.*, p.67.
129Entretien entre le président de la République française et M. Cyrus Vance, Paris, 2 avril 1977, *op. cit.*
130Entretien entre le président de la République française et le président des États-Unis, 9 mai 1977, *op. cit.*

sur ce point auprès des Soviétiques. » Ce à quoi répond Vance, plein de bonne volonté : « Je le dirai avec force à M. Gromyko[131]. »

Avec l'implication de la Havane en Angola, l'Afrique australe est ainsi perçue comme vulnérable à une plus large implication soviético-cubaine que les dirigeants africains n'hésitent pas à instrumentaliser. Avec le premier camouflet que subit l'administration Carter au sujet des accords SALT II, les États-Unis redoute que l'URSS ne soit en train de les défier et en particulier sur le terrain africain. À Washington, l'on commence alors à percevoir le danger que représente la situation dans la Corne de l'Afrique. En mars, Andrew Young confie à l'assistant de Brzeziński pour la région qu'« il en était venu à considérer la zone de la Corne comme beaucoup plus volatile que l'Afrique du Sud parce qu'elle était bien moins sensible à de responsables influences[132] ».

Ainsi, même les régionalistes les plus favorables à la détente cultivent une certaine ambiguïté. Young se plaît à déclarer que la politique menée « dans les secteurs que [les Etats-Unis] partagent avec les Soviétiques […] » pourraient amener ces derniers à être « les perdants », sans qu'il ne prenne la peine de préciser clairement les secteurs en question[133]. Malgré tous ses discours prônant l'apaisement, Cyrus Vance reconnaît quant à lui que l'un des objectifs les plus clairs des États-Unis est de restreindre l'influence soviétique[134].

Si le département d'État va privilégier la diplomatie à outrance, et son secrétaire se lancer à corps perdu dans la concrétisation des accords SALT II, au NSC, c'est la confrontation qui va primer. Dans la Corne de l'Afrique, les deux stratégies vont se concurrencer.

2.4.2 Radicalisation en Éthiopie, l'Érythrée et le PRM 21

Si la Corne de l'Afrique allait devenir un élément central de politique étrangère de l'administration américaine à partir de la seconde partie de l'année 1977, ce n'est pas le cas lorsque Carter et ses conseillers s'installent dans les bureaux que viennent de quitter Gerald Ford et son équipe. Néanmoins rapidement, les bouleversements en cours, notamment en Éthiopie, interpellent les diplomates américains concernés.

131 *Ibid.*

132 Evening Report From Paul B. Henze to Brzeziński, Washington, 2 mars 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 2/77-6/77.

133 Memorandum From Henry J. Richardson to Brzeziński, Washington, 7 juin 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzeziński Material - Agency Files (NSA 8), Container 22, United Nations, 1/77-7/77.

134 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.45.

La chute de l'empereur Sélassié a laissé place à une multitude de maquis insurrectionnels et au sommet, la gouvernance connaît, durant l'hiver et le printemps, l'ascension du leader radical Mengistu Haïle Mariam. Impuissants dans un premier temps, les États-Unis observent le pays sombrer dans le chaos.

L'administration Ford déjà ne savait pas sur quel pied danser, à savoir s'il fallait ou non maintenir un soutien à Addis-Abeba, militaire et/ou économique. La présence soviétique en Somalie pousse les Américains à tenter de maintenir des liens avec Addis-Abeba mais avec le déclin de l'importance de Kagnew et l'émergence du Kenya et du Soudan comme alliés régionaux de poids, l'intérêt pour Washington de soutenir l'Éthiopie semble pourtant largement vidé de sa substance. En outre la crainte d'un embrasement régional provoqué par l'intensification des conflits en Érythrée, dans l'Ogaden et autour de l'indépendance de Djibouti place les États-Unis dans une position délicate.

Au cours de la transition présidentielle, un groupe interministériel tente d'évaluer les mérites d'une approche consistant à suspendre la livraison d'armes vers l'Éthiopie et à revoir la politique d'aides économiques américaines à Addis-Abeba en interrogeant également la possibilité d'un soutien aux personnalités éthiopiennes modérées susceptibles d'amener une situation politique plus favorable à Washington[135]. L'administration Carter entre en fonction sans que ces questions ne soient résolues[136]. Le caractère dictatorial et violent de la nouvelle gouvernance éthiopienne qui adopte une attitude de plus en plus anti-américaine va orienter les décisions.

La montée en puissance de Mengistu

La radicalisation de la révolution éthiopienne commence sans doute lorsqu'en novembre 1974 une cinquantaine d'anciens fonctionnaires impériaux détenus et dans l'attente de leur procès sont sommairement exécutés ainsi que des agents modérés du PMAC – nom officiel du Derg qui dirige le pays[137]. L'Éthiopie devient « socialiste » le mois suivant et le PMAC devient alors PMGSE : *Provisional Military Government of Socialist Ethiopia*[138].

Dans les premiers mois de l'année 1975, les terres rurales sont nationalisées, tout comme les principales entreprises – dont des établissements étrangers –, les institutions financières et les

135 Voir : Study Prepared by the Ad Hoc Inter-Departmental Group for Africa, Washington, décembre 1976, *FRUS*, 1969-1976, volume E-6, Documents on Africa, Horn of Africa, doc.170 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d170 ; consulté le 2 septembre 2020).

136 Editorial note, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.1 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d1 ; consulté le 2 septembre 2020)

137 Paul B. Henze, *Layer of Time, op. cit.*, p.289. Voir également Gérard Prunier, « La révolution éthiopienne et le régime du Derg », in Gérard Prunier (dir), *l'Éthiopie contemporaine*, *op. cit.*, p.141 et Gebru Tareke, *op.cit.*, p.40.

138 Paul B. Henze, *Layer of Time, op. cit.*, p.290.

compagnies d'assurance[139]. Le gouvernement est initialement présidé par Tafari Benti accompagné de conseillers et acteurs influents dont le Major Mengistu qui n'est encore que vice-président. En prenant ses fonctions en janvier 1977, la nouvelle administration américaine s'interroge sur l'attitude à adopter avec le Derg. En marge d'un discours radical du président Tafari Benti des manifestations sont nourries de slogans anti-américains et l'opposition également s'en prend aux installations des États-Unis sur le territoire éthiopien. Les bâtiments qui abritent les services de l'USIS (*United States Information Service*) et du MAAG (*Military Assistance Advisory Group*) sont la cible de petits explosifs et de verre brisé à la fin du mois de janvier[140].

Le 3 février, une purge sanglante menée au « Grand Palais », le siège du Derg[141], aboutit à la mort de nombreux leaders dont le président Tafari Benti et Washington prend alors conscience de la montée en puissance de Mengistu[142]. Suite à un sanglant « processus d'épuration[143] », ce dernier parvient en effet à devenir l'unique dirigeant du pays et met en place à partir du début de l'année 1977 une dictature militaire. Mengistu présente rapidement, lui aussi, un visage anti-américain. Il annonce que le règlement de compte du « Grand Palais » est lié à la CIA. Il affirme dans une interview avec un journaliste cubain que les assassinats politiques sont une part de la stratégie des États-Unis. Ces derniers encourageraient à la fois les forces étrangères dans leur soutien aux séparatistes érythréens et les forces éthiopiennes « contre-révolutionnaires » dans le but d'entretenir une ambiance favorable à un coup d'État, ceci afin de préserver coûte que coûte les liens étroits qui existaient entre Washington et le régime précédent qu'il qualifie de « féodal et fasciste[144] ».

Mengistu est, par excellence, celui qui va personnifier pendant dix ans l'Éthiopie socialiste. Pourtant, lors de son ascension, on connaît peu de chose sur sa vie et ce flou à son sujet va inévitablement alimenter sa légende. Son grand-père serait un « fils bâtard » de Menelik II et d'une esclave du palais mais Mengistu se garde bien de s'en vanter et même dans son entourage personne n'est au courant qu'il est ainsi le descendant illégitime d'une prestigieuse personnalité de l'aristocratie éthiopienne[145]. Comme l'écrit René Lefort, en l'absence d'informations sur sa mère, personne ne sachant même si elle est encore vivante à ce moment-là, il paraît « comme sorti du

139Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.41.

140Memorandum of Conversation between Soviet Counselor-Minister in Ethiopia S. Sinitsyn with Political Counselor of the US Embassy in Ethiopia Herbert Malin, 2 février 1977, *op. cit.*

141Colin LEGUM, « Ethiopia » in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.B211.

142Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, Addis-Abeba, 8 février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.2 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d2 ; consulté le 13 octobre 2020).

143Gérard PRUNIER, « La révolution éthiopienne et le régime du Derg », *op.cit.*, p.141.

144D'après le quotidien italien *La Repubblica*, Rome, 4 mars 1977 cité par : Paul B. HENZE, *Layer of Time, op. cit.*, p.299.

145Jean-Philippe RÉMY, « La saga sanglante du "Négus rouge" », *Le Monde*, 23 mai 2006 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020) et René LEFORT, *Éthiopie : la révolution hérétique*, Paris, Éditions Maspero, 1981, p.379.

ventre de l'Éthiopie des multitudes[146] ».

Né vers 1940 et d'origine modeste, le jeune Mengistu est enrôlé dans l'armée impériale en suivant les traces de son père. Ce dernier, après avoir été sergent, est finalement devenu *zabania,* ce qui signifie qu'il est gardien de porte pour une famille de notable d'Addis-Abeba. La protection que cette riche famille offre au *zabania* est sans doute à l'origine de l'intégration de son fils Mengistu au sein de l'école militaire d'Holetta près d'Addis-Abeba[147]. À vingt ans, le jeune homme obtient son diplôme de sous-lieutenant puis il est affecté à la troisième division de Harar d'où il est envoyé aux États-Unis à deux reprises, en 1963 et 1969, dans le cadre d'un programme militaire[148]. Très ambitieux et déterminé mais victime de sa condition de simple officier subalterne, il rumine pendant huit ans la frustration et la rancœur dans le poste de province auquel il est affecté et cultive une haine farouche pour les aristocrates et les intellectuels qui gouvernent[149].

Pour un Éthiopien, son teint est particulièrement foncé et trahit ses origines dans les basses terres méridionales, loin des lieux de pouvoir de la noblesse des hauts plateaux. Il est ainsi considéré comme un « *baria* » un esclave par ses compatriotes à la peau clair qui gouvernent l'Éthiopie impériale[150]. Pendant les huit années qu'il passe à Harar, il fréquente les bars et acquiert la réputation d'être excessivement bagarreur. Durant cette période, il est, toujours selon Lefort, « condamné à se plier, muet et impersonnel, aux caprices et à la rapacité de ses petits chefs, il accumule sa haine des grands de l'empire et forge ses convictions pour rendre à l'Éthiopie sa grandeur et à son peuple son être[151] ». Son anti-américanisme trouve également ses sources dans ces années où il est en poste à Harar. Son opinion se serait radicalisée lors de ses deux séjours aux États-Unis : soumis au mouvement anti-guerre du Vietnam et à une expérience personnelle d'insultes racistes, il aurait alors développé une forte animosité envers les Américains[152].

Son appartenance à une des minorités opprimées du sud de son pays et son ascension fulgurante font, dans une certaine mesure, de Mengistu l'âme de la révolution éthiopienne. Il est le *baria,* « qui a renversé le maître, le membre d'une tribu conquise qui s'est hissé à l'égal de ses conquérants, le fils peu instruit d'un serviteur qui a contesté l'élite intellectuelle[153] ».

146René LEFORT, *op. cit.*, p.379.
147Mireille DUTEIL, « Pouvoir militaire et tradition impériale » in Olivier WEBER (dir), *Autrement,* Hors-série n°21, Corne de l'Afrique, 1987, p.87.
148Gebru TAREKE, *op.cit.*, pp.42-43.
149Jean-Philippe RÉMY, *op. cit.* et René LEFORT, *op. cit,* p.380.
150Jean-Philippe RÉMY, *op. cit.*
151René LEFORT, *op. cit,* p.380.
152Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.194.
153David et Marina OTTAWAY, *Ethiopia : Empire in Revolution*, New York, Africana Publishing Company, 1978, p.135.

Il parvient en juin 1974 à se faire élire délégué de sa division pour se rendre à la réunion constitutive du Derg à Addis-Abeba[154], puis il intrigue pour se hisser au grade de premier vice-président en persuadant de ses talents ses pairs du Comité de coordination, dont la plupart partagent avec lui des origines sociales modestes de soldats, sous-officiers et autres diplômés d'Holetta[155]. Parfois contesté par l'autorité éthiopienne dans les mois qui suivent et même mis à l'écart entre octobre et novembre 1975 – son nom disparaît des communiqués officiels et il ne se présente plus publiquement – il échappe à un attentat le 23 septembre 1976 sur le trajet qui le ramène chez lui à Addis-Abeba. Il finit néanmoins par devenir le nouvel « homme fort » de l'Éthiopie au prix des mesures drastiques et sanglantes déjà évoquées[156].

Dans l'ensemble, les militaires, les travailleurs pauvres et les personnes déclassées sont séduits par cet homme et ses origines « plébéiennes[157] ». Ils ne seront pas les seuls, Mengistu présentant visiblement un charisme et une ascendance sur ses interlocuteurs qu'il a exploité dans ses rapports diplomatiques. Selon le géographe Alain Gascon, il inspire la peur ayant « perpétré de nombreux assassinats, personnellement. On a admiré son sang-froid […], sa bravoure, son intransigeance, son patriotisme, son refus du décorum. Il a personnifié les excès de la formation (par les États-Unis) des jeunes sous-officiers qui ont retourné contre le peuple éthiopien les techniques et les pratiques de la contre-guérilla[158] ».

Il est décrit comme peu loquace mais doté d'une voix grave et quasi monocorde et d'un regard si intense qu'il « met à nu l'interlocuteur sur lequel il se porte[159] ». Bien que suspicieux et peu enclin à accorder sa confiance, il apparaît comme extrêmement sûr de lui[160]. Fidel Castro, très impressionné par la purge sanglante du 3 février, le rencontre en mars 1977 et le décrit comme « un dirigeant calme, sérieux et sincère, conscient du pouvoir des masses ». Il considère que c'est « une personnalité intellectuelle » et par son action d'élimination de ses adversaires nationalistes « de droite » le 3 février, il a « montré sa sagesse[161] ».

En février 1975, Mengistu déclare : « Nous sommes pour une seule Éthiopie, une Éthiopie socialiste[162] » et se présente comme partisan de la ligne la plus stricte du maintien de l'intégrité territoriale de son pays. Le journaliste Philippe Decraene le décrit dans *Le Monde* comme un

154René LEFORT, *op. cit,* p.380.
155Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.43.
156Philippe DECRAENE,« Le lieutnant-colonel Mengistu Haïlé Mariam :L'"homme fort" du régime », *Le Monde*, 5 février 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).
157Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.43.
158Entretien avec l'auteur le 25 septembre 2019.
159René LEFORT, *op. cit,* p.381.
160Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.43.
161Transcript of Meeting between East German leader Erich Honecker and Cuban leader Fidel Castro (excerpts), Berlin (Est), 3 avril 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne : https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111844 ; consulté le 22 septembre 2020).
162Philippe DECRAENE, *op. cit.*

« officier sorti du rang, s'appuyant sur le courant nationaliste le plus intransigeant, champion du maintien de l'unité territoriale éthiopienne contre les séparatistes érythréens[163] ». Le Derg de Mengistu fait de la préservation de l'Éthiopie dans ses frontières sa priorité et doit pour cela parvenir à maintenir sa position politique prédominante.

Mais dans les premiers mois de l'année 1977, le pouvoir éthiopien se retrouve quasiment en état de siège, menacé de toutes parts par des opposants ou des rebelles sécessionnistes. Le gouvernement affronte d'abord la concurrence de groupes civils depuis le début de la révolution pour diriger l'Éthiopie et en particulier le plus militant – et également le plus violent – Parti révolutionnaire du peuple éthiopien (*Ethiopian People's Revolutionnary Party* ou EPRP). Accusés par le gouvernement de semer la « terreur blanche », les membres de l'EPRP – qui prônent également le marxisme-léninisme mais envisagent un retour du pouvoir aux civils et sont réceptifs aux revendications indépendantistes érythréennes – se livrent à des règlements de comptes et la capitale devient le théâtre d'une escalade de violence morbide. La « terreur rouge » menée en représailles par le gouvernement est particulièrement meurtrière. Le Derg accuse ensuite la CIA d'être à l'origine de cette campagne de la « terreur[164] ».

Mais les opposants politiques civils ne sont pas les seuls à menacer le pouvoir éthiopien. Outre les scènes quotidiennes de guérilla urbaine, des foyers de contestation se déclarent un peu partout dans le pays. En Érythrée d'abord, mais également dans la province du Tigré où les combattants marxistes du Front de libération du peuple du Tigré (TPLF), fondé en 1974, s'organisent pour continuer la lutte contre l'État central éthiopien[165] tandis que dans la même région les guérilleros de l'EDU (*Ethiopian Democratic Union)* prennent le contrôle de la ville frontalière Humera située dans Nord-Ouest de l'Éthiopie. Dans le Sud-Est du pays des rapports font état de la présence de 1 500 soldats somaliens en mission contre les positions frontalières éthiopiennes[166].

Lors d'une conversation en janvier 1977 entre le ministre-conseiller soviétique en Éthiopie et le conseiller politique de l'ambassade des États-Unis Herbert Malin, le diplomate américain ne cache pas ses inquiétudes[167]. Les préoccupations de Malin portent notamment sur un potentiel embrasement de toute la Corne de l'Afrique alors que les rebellions qui prennent de l'ampleur en Éthiopie sont soutenues par les pays arabes, notamment en Érythrée, où les combattants sont qualifiés par le gouvernement éthiopien de « mercenaires pétrodollars[168] ».

163*Ibid.*
164Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B212.
165*Ibid.*, p.B218-219.
166*Ibid.*, p.B212.
167Memorandum of Conversation between Soviet Counselor-Minister in Ethiopia S. Sinitsyn with Political Counselor of the US Embassy in Ethiopia Herbert Malin, 2 février 1977, *op. cit.*
168Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.3.

Le contexte régional est en effet explosif. L'ambassadeur français au Soudan Jean-Pierre Campredon signale alors que « le sujet remplit les colonnes des journaux et publications du monde entier » : pour la revue *Foreign Affairs*, il s'agit du « nouveau cœur du monde », pour *L'Express* la Corne de l'Afrique est une « poudrière[169] », et dans son éditorial du premier février 1977, *Le Monde* parle d'une « course de vitesse entre les grandes puissances […] pour le contrôle de la route du pétrole et de l'océan Indien, […] l'une des principales zones stratégiques du monde[170] ».

Au cœur géographique du conflit se trouve l'Éthiopie qui se considère comme un « paradis », « au milieu », subissant « à la périphérie, le feu[171] ». Le géographe Alain Gascon souligne cette vision d'une polarisation vers le centre – comparable à la perception traditionnelle de la Chine, l'Empire du milieu – qui place « les hautes terres éthiopiennes au centre du monde », entourées d'une « périphérie basse, aride et torride […] territoire de pasteurs prédateurs, agressifs et musulmans[172] ».

Le pays est, en outre, en 1977 perçu par ses voisins arabes comme un allié d'Israël compromettant leurs ambitions géopolitiques de faire de la mer Rouge un lac arabe et lui reproche surtout son virage à gauche. L'enjeu de la bande littorale éthiopienne constituée par la province érythréenne est le point nodal du conflit. Il est donc important de se pencher sur cette question pour décrire les rapports de force dans la région.

L'Érythrée : catalyseur des tensions régionales

L'Éthiopie entretient donc depuis plusieurs siècles, avec ses marges et ses voisins, des rapports ambiguës que les dirigeants successifs du pays ont utilisés pour exercer leur domination sur les populations musulmanes[173]. Mais cette opposition religieuse est également instrumentalisée par les pays riverains dans le cadre de considérations géopolitiques. Siad Barre n'hésite pas à présenter la guerre de l'Ogaden comme un *jihad* sur la population chrétienne d'Éthiopie. L'*Ethiopian Herald* rapporte par exemple en septembre 1977 que le dictateur somalien fait de la propagande sur radio Mogadiscio en exhortant les musulmans à entendre un message d'Allah les encourageant à « tuer

169Message de l'ambassadeur de France au Soudan Jean-Pierre Campredon à destination du ministre des Affaires étrangères Louis de Guiringaud, Khartoum, 9 février 1977, *AMEAE*, série Direction des Affaires Africaines et Malgaches (DAM), 1959-1979, sous-série Les puissances étrangères en Afrique, Relations politiques avec le Proche-Orient, 2/2 (1974-1979), 1089INVA/545.

170« Nouvelle tension entre le Soudan et l'Éthiopie », *Le Monde*, 1er février 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).

171Mesfin Wolde-Mariam, *An introductory geography of Ethiopia*, Addis-Abeba, Berhanena Selam, 1972, p.50, cité par Alain Gascon, « L'Ethiopie : " l'Empire du milieu " de la Corne de l'Afrique », *Bulletin de l'Association de géographes français*, n°2, 2002, Géopolitiques africaines, p. 172.

172Alain Gascon, *op. cit.*, p.172.

173Voir partie 1 chapitre II, page 46.

les chiens chrétiens d'Abyssinie[174] ». Le 16 octobre, le journal rapporte à nouveau un discours tout aussi raciste tenu par le président somalien à Hargeisa dans lequel ce dernier clame devant une large audience : « Nous haïssons les Abyssiniens et haïssons même plus encore ceux qui les soutiennent[175]. »

Dans la périphérie nord de l'Éthiopie, à l'instar du cas somalien, les enjeux de la guerre d'indépendance érythréenne qui débute dans les années 1950 mettent en opposition des différences d'appréciations symboliques et juridiques où chacun s'approprie et réinvente sa propre histoire à des fins opportunistes et s'affronte pour l'autonomie ou pour le rattachement à l'État central éthiopien. Comme le dit Gérard Prunier, jusqu'à et au-delà même de son indépendance en 1993, le problème érythréen est l'« un de ces enchevêtrements internationaux où les appels à l'histoire, les revendications contradictoires, les arguments culturels et les violences du passé se combinent pour aboutir à une situation tragiquement conflictuelle[176] ».

La province s'étend sur plus d'un millier de kilomètre sur la mer Rouge et s'enfonce dans les terres pour former une bande territoriale d'environ 125 000 km^2 évasée vers le Nord-Ouest, à sa frontière avec le Soudan. Au large de ses rivages, l'archipel de Dahlak constitue le groupe d'îles le plus important de la mer Rouge[177]. Le nom « Érythrée » vient du grec et désigne durant l'Antiquité l'ensemble maritime qui va de Suez jusqu'au nord de l'océan Indien. On retrouve cette appellation dans l'ouvrage « Le périple de la mer Érythrée » datant des premiers siècles de notre ère qui décrit les routes maritimes et les ports commerciaux et auquel François-Xavier Fauvelle fait référence dans son premier cours au Collège de France[178].

Bien que certains historiens militants parlent d'une histoire érythréenne établie sur la longue durée et de sa cohérence territoriale actuelle[179], pour une majorité de spécialistes, l'unité érythréenne trouve ses racines au moment de la création du territoire délimité par les colons italiens à la fin du XIXe siècle. Le nom grec « Érythrée » est repris et officialisé par le roi Humbert Ier d'Italie en 1890 lors de la création de la colonie[180].

174Ali Mohamad NUR, « Ethiopia and prophet Mohammed », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°516, 9 septembre 1977, p.2.
175« Barre Formally… », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°547, 16 octobre 1977, p.5.
176Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.329.
177Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.17.
178François-Xavier FAUVELLE, « Comment l'Afrique ne fut pas découverte (1) », *cours au Collège de France*, 31 octobre 2019 (En ligne :https://www.college-de-france.fr/site/francois-xavier-fauvelle/course-2019-10-31-14h00.htm ; consulté le 21 mars 2020).
179Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.331.
180Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.17.

Lorsque Carter entre en fonction et depuis la fin de l'occupation italienne à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les Américains ont toujours favorisé le rattachement de la province à l'Éthiopie. Paul Henze, le conseiller de Brzeziński, ne cache pas dans ses écrits le fait qu'il semble tout à fait logique pour lui que l'Érythrée soit partie intégrante de l'Éthiopie. Pour le spécialiste :

> Certains soutiennent que l'Érythrée – bien que le terme géographique n'existait pas avant 1890 – a une histoire ancienne complètement distincte de l'Éthiopie. Seul un historien ignorant les formidables preuves archéologiques et écrites pourrait accepter cet argument. Face à ce fait, certains Érythréens engagés changent d'approche et soutiennent que leur histoire commence en 1890 et que tout ce qui s'est passé avant n'était pas pertinent. Cela peut ne pas être pertinent pour eux, mais cela peut avoir du sens pour ceux qui n'acceptent pas leur interprétation, y compris pour d'autres Érythréens[181].

Dans une autre étude, il décrit la mise en place de la fédération érythréenne en 1952 comme une avancée logique puisque « la côte et les hauts plateaux érythréens font clairement partie de l'Éthiopie historique[182] ». Pour Alain Gascon, l'Érythrée constitue ainsi « une marche sur les hautes terres » concédée par Menelik II à l'Italie à la fin du XIXe siècle[183].

Depuis le retrait des Italiens puis des Britanniques après la Seconde Guerre mondiale, l'identité érythréenne n'a cependant cessé de s'affirmer en dépit des tentatives de l'empereur Sélassié de les intégrer à l'État éthiopien et de briser leur unité. Les séparatistes érythréens ont commencé le combat en voyant leur autonomie se réduire mais rapidement leur lutte est rendue très difficile par les divisions internes des rebelles, ainsi que par la contre-insurrection de l'empereur, indirectement soutenue par les États-Unis qui sont les premiers fournisseurs d'armement à Addis-Abeba. En voyant l'empire éthiopien s'effondrer, les nationalistes érythréens pensent que l'heure de l'indépendance est arrivée.

Mais l'assassinat en novembre 1974 du général Aman Mikael Andom, natif d'Érythrée et premier chef d'État du Derg ainsi que l'arrivée au pouvoir de Mengistu et de l'aile la plus radicale – et la plus intransigeante sur le maintien de l'intégrité territoriale de l'Éthiopie – du gouvernement éthiopien ont douché leurs espoirs.

Racine de la guerre d'indépendance érythréenne et responsabilité américaine

L'arrangement politique consistant à faire de l'Érythrée une province fédérée de l'Éthiopie est, dès le départ, selon Gebru Tareke, voué à l'échec. En 1952, les avancées démocratiques qu'ont

181 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.10
182 Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia..., op. cit.,* p.34.
183 Alain GASCON, *op. cit.*, p.171.

connues les Érythréens sont incompatibles avec la gouvernance autocratique de l'empereur[184]. Avec le multipartisme et la libre expression de la presse, qui n'existe pas dans le reste du pays, en plus de conditions égales entre musulmans et chrétiens – tandis qu'en Éthiopie les musulmans sont traités comme des citoyens de seconde catégorie – les Érythréens ne peuvent se satisfaire de leur nouvelle condition[185].

En outre, pour tenter de briser l'autonomie de la province septentrionale, Sélassié prend des mesures inacceptables pour sa population. Dès 1952, l'empereur suspend la Constitution érythréenne et s'octroie un droit de veto lors des décisions prises à l'assemblée territoriale élue[186]. Celle-ci est suspendue en 1956 et deux ans après, ce sont les drapeaux et armoiries régionales qui sont supprimés. Tous les partis politiques sont interdits, ainsi que les syndicats et autres associations civiles. La presse est muselée tandis que les dignitaires érythréens sont condamnés à l'exil ou emprisonnés quand ils ne sont pas purement et simplement éliminés[187]. Les langues locales, le tigrinya et l'arabe, sont officiellement remplacées par l'amharique[188]. La fédération est finalement dissoute en 1962 et l'Érythrée devient une province ordinaire éthiopienne sans réaction de la part de la communauté internationale.

Quelques années auparavant, alors que l'annexion à venir devient une évidence, la lutte érythréenne pour l'émancipation s'organise. Dès 1958, à la suite d'une répression contre les opposants anti-unionistes, de nombreux Érythréens fuient leur pays vers l'Égypte, le Soudan, ou encore l'Arabie saoudite. Des petits groupes de séparatistes musulmans exilés fondent alors au Soudan le Mouvement de libération de l'Érythrée (*Eritran Liberation Movement* : ELM). Le groupe trouve ses effectifs chez les travailleurs des villes et des campagnes, ainsi que chez les étudiants, les intellectuels et les commerçants et s'engage dans la lutte pour l'indépendance de l'Érythrée[189]. Leur mode opératoire consiste à investir de petites « cellules » réparties en Érythrée comme dans le reste de l'Éthiopie mais également chez les exilés au Soudan et dans les pays arabes[190].

Depuis Addis-Abeba, selon Robert Patman, la fin des années 1960 soulève « le spectre de l'encerclement musulman », tandis que l'empereur compte plus que jamais sur les États-Unis pour le soutenir dans son combat contre les dissidents érythréens et somaliens[191]. En effet, tout au long de la décennie et en particulier dans ses dernières années, le déclin économique régional lié à la fermeture du canal de Suez créé une source de recrutement non négligeable de personnes formées sans emploi

184Voir partie 1, chapitre II, pp.51 et 58.
185Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.57.
186Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.43.
187Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.58.
188Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.43.
189Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.120.
190Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.339.
191Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.44.

pour grossir les rangs des rebelles. Ces derniers, depuis le Soudan, font des actions violentes et meurtrières, allant même jusqu'à détourner des avions de la compagnie nationale éthiopienne *Ethiopian Airlines*[192].

Mais quelques années après la fin de la fédération, l'ELM finit par se déliter au profit d'un nouveau mouvement, l'*Eritrean Liberation Front* (ELF) très orienté religieusement[193]. En effet, fondé au Caire, il s'appuie essentiellement sur la communauté musulmane d'Érythrée pour mener ses actions. L'ELF lance véritablement la guerre d'indépendance à la fin de l'année 1961 avec, selon les rapports officiels éthiopiens, l'attaque par un petit groupe d'un poste de police des basses-terres[194]. Le mouvement va être à l'origine de tous les groupes indépendantistes érythréens, et comme le signale Gérard Prunier, « l'ELF, auquel on se réfère encore aujourd'hui en Érythrée sous le nom de *Jebha* (« le Front » en arabe) ou d'*Oummi* (« notre mère ») devait être la matrice politique de tous les mouvements politiques armés érythréens pendant vingt ans [...][195] ».

Mais dès le début de la lutte armée érythréenne, le mouvement est sapé par ses propres contradictions et divisions internes. Les tensions sont diverses : elles opposent les « idées anciennes et nouvelles, [...] le laïc et le confessionnel, [...] le rural et l'urbain, [...] les agriculteurs et les pasteurs, [...] le traditionnel et le moderne, [...] les externes (exilés) et les internes et [...] les tribalistes et les nationalistes[196] ». Lorsque au milieu des années 1960, de plus en plus de jeunes chrétiens souhaitent rejoindre la lutte, les divisions religieuses sont si intenses qu'elles poussent leurs confrères musulmans à abattre un grand nombre de ces nouvelles recrues[197].

Cette intransigeance réactionnaire provoque la contestation de certains combattants, aussi bien chrétiens que musulmans, et de jeunes élites créent un nouveau mouvement réformiste. Les membres de ce nouveau groupe étant en grande majorité chrétiens, à la fin des années 1960, les anciens de l'ELF contrariés recommencent à massacrer les recrues chrétiennes. Avec des confrères musulmans, ces combattants discriminés se désolidarisent alors des leaders de l'ELF en 1971 tout en continuant la lutte. Ils forment ainsi une nouvelle faction du mouvement, l'*ELF-Popular Liberation Forces* (ELF/PLF).

La rivalité va cependant grandir et au début de l'année 1972, l'ELF s'en prend militairement à

192Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia..., op. cit.,* p.35.

193Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.339.

194Selon Nafi Kurdi, « les premières salves de la lutte armée sont tirées » dès le 1er septembre 1961 par le « patriote Hamed Idriss Awaté et ses onze compagnons » ce que Gérard Prunier tempère en disant que Hamid Idris Awate, bien que « sympathisant de l'ELM » et sa bande ne sont pas véritablement « une guérilla mais plutôt un groupe de *shifta* (bandits politiques) ». Pour Gebru Tareke, l'attaque d'Awate est devenue un mythe nationaliste mais pourrait bien n'être qu'un acte de pur banditisme. Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.121, Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p. 340, et Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.59.

195Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.340.

196Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.59.

197Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.340.

l'ELF/PLF et les deux groupes se battent ainsi jusqu'en septembre 1974 tandis que l'opinion publique excédée, relayée par la presse, pousse les dirigeants des deux mouvements au dialogue. Ainsi secoué par ces intenses divisions destructrices, il est fort probable que l'ensemble du mouvement érythréen indépendantiste aurait été éliminé si la révolution n'avait pas secoué l'Éthiopie à cette période[198]. Mais le répit accordé permet, en dépit du prolongement des tensions entre rebelles, à l'ELF/PLF de se dégager clairement de l'ELF et de créer en 1977 l'*Eritrean People's Liberation Front* (EPLF) d'orientation clairement marxiste.

Dans les années 1960, les indépendantistes (environs 2 000 vers 1966[199]) sont largement maîtrisés par le pouvoir central grâce à de petites unités éthiopiennes réparties dans les lieux stratégiques et simplement par la police locale dans les zones rurales. Le bataillon le plus efficace reste le groupe composé d'environ 1 500 hommes chrétiens formés par des spécialistes israéliens qui, à partir de 1965, pratiquent des mesures très strictes et demeurent très mal perçus par la population locale, en particulier pour sa méfiance envers l'ensemble des musulmans, tous considérés par le commando comme des « ennemis potentiels de l'État[200] ».

Si les Israéliens n'hésitent pas à soutenir Addis-Abeba, c'est, d'une part, dans leur attachement traditionnel à l'État Chrétien orthodoxe et à sa population de « l'ancienne tribu juive des Falachas » – comme le précise le Premier ministre israélien Menahem Begin au département d'État américain en juillet 1977[201]–, mais surtout car, de leur point de vue, une Érythrée indépendante et « pro-arabe » pourrait priver Israël de l'accès à la mer Rouge. Il faut se rappeler que la guerre des Six Jours a commencé par le blocage du détroit de Tiran par l'Égypte aux navires israéliens, ce qui constituait un *casus belli* pour Tel Aviv. L'enjeu pour l'État hébreu en Éthiopie, n'est pas seulement de préserver une influence sur le millier de kilomètres de côte qui va du Soudan à Djibouti, mais surtout de surveiller l'archipel de Dahlak à travers lequel, en 1976, des pétroliers israéliens passent « toutes les demi-heures » pour rejoindre le port israélien d'Eilat[202]. Sur ce groupe d'îles au large de l'Érythrée, Haïlé Sélassié autorise l'installation de bases militaires israéliennes, ce qui provoque « une levée de boucliers de la part des États arabes[203] ».

Mais les Israéliens ne sont pas les seuls à soutenir l'empereur dans son combat contre la rébellion : jusqu'à la chute de ce dernier, quasiment tout le matériel militaire utilisé dans la lutte

198*Ibid.*, p.340.
199Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.61.
200*Ibid.*, p.62.
201Memorandum of Conversation, Washington, 19 juillet 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978, doc.53 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v08/d53 ; consulté le 2 septembre 2020).
202John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings... op. cit.*, pp.30 et 53, voir également Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.110.
203Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.111.

contre les dissidents, qu'il soit terrestre, naval ou aérien vient des États-Unis ; une précieuse aide contre-insurrectionnelle sur laquelle les administrations américaines restent discrètes.

En 1969 cependant, avec l'enlèvement du consul général américain Murray Jackson par des militants de l'ELF, le Congrès des États-Unis découvre l'implication de Washington dans le conflit[204]. Lorsque le sénateur James William Fulbright s'adresse à ce sujet au secrétaire d'État adjoint, il montre sa stupéfaction : « Vous êtes en train de fournir armes et bombes qui sont utilisées contre une insurrection […], nous sommes en train de soutenir avec nos armes et munitions les Éthiopiens dans le but de maintenir l'Érythrée dans leur empire. » Le sénateur Henry Reuss dans une lettre au secrétaire d'État Kissinger écrit : « Il y avait, d'une part, la détermination d'un mouvement d'insurrection à faire changer la situation et, d'autre part, l'intransigeance d'une grande puissance dans la défense de son client : la guerre s'intensifiait et impliquait tous les pays intéressés à la voir s'intensifier[205]. » Le même Henry Reuss déclare au Congrès en 1976 :

> Dans la Corne de l'Afrique potentiellement volatile, un allié de longue date s'est engagé dans une guerre civile visant à supprimer la sécession de la province de l'Érythrée située en mer Rouge. L'équipement militaire américain qui avait été fourni à l'Éthiopie pour sa défense contre la Somalie équipée par les Soviétiques, a été détourné pour être utilisé dans cette guerre civile menaçant de mettre les États-Unis dans le trouble. Les armes américaines sont récemment utilisées pour faire monter le niveau de la violence et pour réduire tout [effort] encourageant le gouvernement éthiopien à négocier un accord. L'utilisation de l'équipement américain par le gouvernement central contre les rebelles a eu l'effet d'identifier les États-Unis avec la politique de répression de celui-ci[206].

Afin de défendre ses intérêts en Éthiopie, en particulier la base de Kagnew, les Américains ont ainsi aidé Sélassié dans sa lutte contre les rebelles érythréens. Mais en plus des États-Unis et d'Israël, l'Éthiopie bénéficie d'autres soutiens, en particulier africains. Une grande majorité des États du continent ne souhaite pas l'émergence d'un nouvel État qui aurait obtenu par la guerre et le nationalisme son indépendance en étant nourri par des idéaux marxistes[207].

Les combattants érythréens, quant à eux, bénéficient également d'assistances, en particulier dans le monde arabe. L'ELF étant d'orientation musulmane, il ancre son combat dans la *«* lutte du peuple arabe[208] » en particulier pour des raisons géopolitiques et, en s'opposant à l'Éthiopie, alliée d'Israël, le mouvement agite la corde sensible de l'antisionisme pour obtenir un soutien diplomatique, politique, économique et militaire de la part des opposants à l'État hébreu[209].

204*Ibid.*, p.108-109.
205*Ibid.*, p.109.
206Cao-Huy THUAN, « Les États-Unis et la question érythréenne... », *op. cit.*, p.75.
207Alain FENET, *op. cit.*, p.8.
208Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.340.
209Gebru TAREKE, *op.cit.*, p.60.

Jusqu'à la chute de l'empereur, les principaux soutiens sont venus de Syrie, de Libye, d'Égypte, d'Arabie saoudite et du Soudan, mais les intérêts fluctuants et les idéologies dominantes de ces États les ont poussés à soutenir la rébellion de manière inégale dans le temps. Karthoum redoute notamment qu'en représailles Haïlé Sélassié ne fournisse de l'aide aux rebelles chrétiens du Sud Soudan[210] et, en ce qui concerne les Saoudiens, la présence de chrétiens dans le rang des nationalistes limite également leur engagement[211].

L'Égypte, où de nombreux Érythréens ont trouvé refuge, a encouragé la lutte en particulier lorsque les leaders nationalistes érythréens ont ancré leur mouvement dans l'idée émergente du panarabisme porté avec ferveur par Jamal Abdel-Nasser. Néanmoins, bien qu'elle ait soutenu timidement le combat, contrainte de préserver des liens diplomatiques amicaux avec les pays africains pour les rallier à leur cause contre Israël et avec Haïlé Sélassié pour la gestion des eaux du Nil, l'Égypte s'est plus régulièrement exprimée en défaveur de l'autonomie érythréenne que l'inverse[212].

La Syrie demeure le plus fidèle et le plus loyal soutien. Elle œuvre alors en diffusant les slogans des indépendantistes sur sa radio, fournissant des armes et autres appuis financiers et diplomatiques. Pour radio Damas, l'Érythrée, « terre appartenant à la Nation arabe » subit le « sionisme international ». Le média intègre ainsi la lutte « arabe » pour l'indépendance de la province à « la bataille pour la Palestine[213] ».

210Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op. cit.*, p.340.

211Bien que l'empereur Sélassié et l'Arabie Saoudite soient en bon termes, « pour la cause de l'Islam, Ryad accordait malgré tout, une aide financière au FLE, interrompue de temps à autre […] comme en 1967, à cause de la présence des chrétiens au sein de cette organisation ». En 1962, le ministre saoudien des Affaires étrangères précise à Woldeab Woldemariam, un des fondateurs chrétiens du FLE auquel il interdit l'entrée dans son pays : « Nous soutenons les musulmans, pas les chrétiens en Érythrée ». Cao-Huy THUAN, *op. cit.*, p.77.

212AWET T. Weldemichael, « African Diplomacy of Liberation. The Case of Eritrea's Search for an "African India" », *Cahiers d'études africaines*, n°212, 2013, p.873.

213Cao-Huy THUAN, *op. cit.*, p.77.

2.4.3 Géopolitique de la Corne de l'Afrique et réaction américaine : le PRM 21

L'Éthiopie, la mer Rouge et ses riverains en 1977

En janvier 1976, se tient à Khartoum un « colloque afro-arabe sur la libération et le développement » organisé par la ligue arabe et l'OUA d'où est issu un communiqué qui fait émerger l'idée « d'un monde afro-arabe solidaire menacé au nord par Israël et au sud par le régime de Pretoria[214] ». L'année suivante, pour ses liens avec l'État hébreu, le régime du Derg s'aliène ainsi une grande partie de ses voisins africains et arabes, une hostilité renforcée par la collusion entre Addis-Abeba et Moscou.

Le Soudan, qui sert donc depuis longtemps de base arrière pour les indépendantistes érythréens et dont le territoire permet d'acheminer des fournitures aux rebelles, n'a, pour autant, jusque-là jamais fourni d'armement aux Érythréens et Gaafar Nimeiry, le leader soudanais, a toujours adopté publiquement une politique de neutralité envers l'Éthiopie sur la question érythréenne, même lorsque, mise en difficulté, celle-ci stoppe l'avancée des insurgés avec l'aide des experts israéliens au début des années 1970[215]. En réalité, Nimeiry s'est même engagé auprès de Sélassié à réduire les capacités d'approvisionnement sur son territoire à partir de 1971 lorsque l'empereur accepte de servir de médiateur entre le nord et le sud du Soudan et qu'il promet de ne plus laisser le territoire éthiopien servir de base pour les mouvements qui veulent contester l'autorité du dirigeant soudanais[216].

Ce dernier change néanmoins de posture à l'arrivée au pouvoir du Derg. Certes il craint le rapprochement entre Addis-Abeba et Moscou, mais il reproche surtout au nouveau régime éthiopien de vouloir, avec le soutien du dirigeant libyen Mouammar Kadhafi, déstabiliser, voire fomenter un coup d'État contre lui. D'après les Américains, Kadhafi a une animosité personnelle envers le dirigeant soudanais et il tente par ailleurs de faire pression sur l'Égypte en utilisant le Soudan[217]. Il soutient donc les dissidents au régime de Nimeiry dont une population exilée en Éthiopie et fait ainsi appel au régime éthiopien pour armer et former des Soudanais en exil. L'Éthiopie, qui voit là une occasion de neutraliser l'assistance libyenne aux insurgés érythréens et furieuse de voir le

214 Message de l'ambassadeur de France au Soudan Jean-Pierre Campredon à destination du ministre des Affaires étrangères Jean Sauvagnargues, Khartoum, 14 janvier 1976, *AMEAE*, DAM, Relations politiques avec le Proche-Orient, 2/2 (1974-1979), 1089INVA/545.

215 Paul B. Henze, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.86.

216 *Ibid.*, p.133.

217 Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d10 ; consulté le 13 octobre 2020).

Soudan servir de base arrière aux rebelles éthiopiens, assiste Kadhafi[218].

En juillet 1976, la tension est à son comble lorsque Nimeiry est convaincu que le leader libyen et Mengistu sont derrière un coup d'État qui a failli le renverser[219]. Une véritable guerre ouverte est alors proche d'éclater entre le Soudan et l'Éthiopie[220]. Le dirigeant soudanais qui faisait preuve de retenue avec Sélassié – ce qui l'avait placé dans une position de modération entre les Érythréens et les Éthiopiens[221] – se prononce à présent ouvertement en conflit avec l'Éthiopie et fait, lors d'une conférence de presse le 30 janvier 1977, selon les termes de l'ambassadeur français au Soudan, « un appel retentissant en faveur de l'indépendance de l'Érythrée – peuple qui doit être délivré du régime sanglant et oppresseur du Derg » et il invoque l'assistance des autres États africains ainsi que des Nations unies[222].

En plus de soutenir les insurgés érythréens, le Soudan permet également à différents groupes de résistance de mettre en place leurs forces armées sur ses terres telles que l'*Ethiopian Democratic Union* (EDU). L'EDU est un groupe de fidèles à la monarchie qui souhaitent remplacer le Derg par un gouvernement modéré. Dirigé par un ancien gouverneur d'Haïlé Sélassié et arrière-petit-fils du dernier empereur du Tigré Yohannes IV, Mengesha Siyum[223], le mouvement est donc soutenu par Khartoum qui lui fournit une base arrière et permet la diffusion de sa propagande sur ses ondes[224]. Sa force est composée de nombreux réfugiés éthiopiens au Soudan dirigés par d'anciens officiers de l'armée éthiopienne, de nobles Amharas et Tigréens et de bandits qui connaissent bien la géographie du nord de l'Éthiopie[225].

Perçu comme favorable aux États-Unis, son siège est basé à Londres puis à Khartoum à partir du printemps 1977[226]. Un de ses dirigeants se rapproche de l'ambassade américaine le 17 mars 1977 dans la capitale britannique pour demander aux États-Unis d'aider le mouvement. L'ambassade décline en arguant que Washington ne s'implique pas dans les affaires internes de l'Éthiopie mais au NSC le conseiller spécial sur la Corne prend cet appel au sérieux. Il reproche au département d'État d'être trop prompt à voir l'EDU comme une bande de conservateurs et d'avoir trop de difficultés à faire une croix sur son soutien à Addis-Abeba. Pour lui la situation est beaucoup plus complexe, et

218*Ibid.*
219Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia..., op. cit.,* p.45.
220Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B249.
221Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*
222Message de l'ambassadeur de France au Soudan Jean-Pierre Campredon à destination du ministre des Affaires étrangères Louis de Guiringaud, Khartoum, 9 février 1977, *op. cit.*
223Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia..., op. cit.,* p.45.
224« Le chef de l'État accuse l'armée soudanaise de préparer une "invasion" des provinces du Nord », *Le Monde*, 14 avril 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).
225Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.86.
226Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B224.

il estime que suggérer aux Saoudiens et aux Iraniens d'aider l'EDU pourrait avoir un très bon effet[227].

En Éthiopie les attaques de l'EDU sont perçues comme une agression soutenue par le régime soudanais, le quotidien *Ethiopian Herald* déplore à sa une la « violation » de « l'intégrité territoriale et de l'unité de l'Éthiopie [...] par une force d'invasion étrangère[228] ».

En mars 1977, tandis que les sécessionnistes érythréens obtiennent un certain nombre de victoires en élargissant leur contrôle sur des zones de la province, Mengistu, lors d'une rencontre à Addis-Abeba, met en garde des diplomates de Somalie, du Soudan et d'Égypte sur le fait que « les masses éthiopiennes [...] sont maintenant plus que jamais dans le passé prêtes à renforcer leur unité et leur solidarité et à défendre les frontières de leur mère patrie[229] ». Dans une déclaration radio-télévisée, il dénonce « les activités de l'EDU […] et des fronts de libération de l'Érythrée soutenus par Khartoum[230] ».

En outre, hostile au Derg et favorable à l'indépendance de l'Érythrée, le Soudan souhaite également voir les Soviétiques quitter la Somalie. Khartoum se tourne alors vers ses voisins et riverains de la mer Rouge. Dans sa déclaration du 30 janvier, Nimeiry dit à propos de cette dernière : « Les stratégies internationales manifestent un intérêt considérable pour cette voie maritime vitale et s'efforcent d'occuper les accès méditerranéens ou océanique de cette mer. La sécurité de toute la région est menacée, d'où mes contacts avec nos frères saoudiens et égyptiens qui, avec nous, représentent les trois grands pays riverains de la mer Rouge. À ce sujet nos vues et nos plans sont identiques[231] ».

Il invite dans la capitale soudanaise ses homologues égyptiens et syriens le 27 et 28 février 1977 pour sceller un « nouveau pacte de commandement politique unifié » contre la politique d'Israël et dans le but de faire de la mer Rouge « une zone de paix[232] ». Le quotidien Syrien « El Baath » qui se réfère aux propos du président Hafez el-Assad à son retour du Soudan, souligne alors l'importance du Soudan pour le maintien de la sécurité et de la stabilité dans la mer Rouge qui doit « garder son caractère arabe » et où Khartoum « doit y monter une garde vigilante devant les ambitions d'Israël et son accord secret avec le régime militaire éthiopien » avant de rappeler que la Syrie « a toujours

227Note From Henze to Brzeziński, Washington, 18 mars 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 3/77.

228« Sudanese Regime Commits Aggression : Territorial Integrity, Unity Of Ethiopia Violated by Foreign Invading Force », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°388, 13 avril 1977, p.1.

229« PMAC Chairman Holds Talks With 3 Envoys », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°375, 27 mars 1977, p.1.

230« Le chef de l'État accuse l'armée soudanaise de préparer une "invasion" des provinces du Nord », *Le Monde*, *op. cit.*

231Télégramme n°113/18 de l'ambassadeur de France au Soudan Jean-Pierre Campredon à destination du ministère français des Affaires étrangères, Khartoum, 1er Mars 1977, *AMEAE*, DAM, Relations politiques avec le Proche-Orient, 2/2 (1974-1979), 1089INVA/545.

232*Ibid.*

soutenu le combat du peuple arabe en Érythrée[233] ».

En face, dans la péninsule Arabique, la République arabe du Yémen souligne à plusieurs reprises, par le biais de son ministre des Affaires étrangères, le caractère « arabe » du détroit de Bab-el-Mandeb – ce qui est en réalité contestable ne serait-ce que sur un plan juridique[234] – et souligne l'ambition régionale de s'approprier la voie de navigation. Cette idée rappelle celle des Turcs ottomans qui, avant l'ouverture du canal de Suez et dans l'espoir de préserver l'Égypte des Européens, entretenaient, selon Paul Morand : « la fiction d'une mer Rouge intérieure et sacrée, interdite aux infidèles dont les sinistres desseins [menaçaient] le tombeau de Mahomet[235]. »

En 1977, les rencontres entre États arabes se succèdent pour affirmer l'ambition de faire de la mer Rouge un lac arabe contre l'influence soviétique et comme moyen de pression sur Israël. Le 22 mars, le sommet de Taëz[236] réunit les présidents de Somalie, du Soudan et des deux Yémen. Le représentant soudanais prend ensuite la peine de faire un détour par Riyad avant de rentrer[237], et le président somalien au retour de Taëz déclare : « L'objet de la réunion […] était de discuter des possibilités de faire de la mer Rouge, qui est une mer arabe, une zone de paix libre de rivalités internationales[238]. »

À Washington, les membres du conseil de sécurité nationale Gary Sick et Paul Henze rencontrent le ministre des Affaires étrangères du Soudan Mansur Khalid qui tire comme conclusion de la conférence de Taëz que le président Siad Barre est en train de changer d'opinion à propos des Soviétiques. Il décrit la conférence comme la mise en place d'un « club des pays pauvres de la mer Rouge » et espère que Djibouti va se joindre au « Taëz club », une association d'une importance qui, d'après lui, dépasse le stade symbolique. Il encourage les États-Unis à augmenter les capacités de défense des États modérés et d'encourager les Soviétiques à réduire leurs interventions dans les affaires internes régionales[239].

233Télégramme n°392/394 de l'ambassadeur de France en Syrie Fernand Rouillon à destination du ministère français des Affaires étrangères, Damas, 1er mars 1977, *AMEAE*, DAM, Relations politiques avec le Proche-Orient, 2/2 (1974-1979), 1089INVA/545.

234Note du ministère français des Affaires étrangères à destination de Frédéric Baleine Du Laurens pour la Direction d'Afrique du Nord et Levant, Paris, 30 décembre 1976, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série Question de la mer Rouge - La Ligue Arabe, Réunions de la Ligue Arabe, 1974-1978, 1089INVA/498.

235Paul MORAND, *La route des Indes*, Paris, Plon, 1936, cité par Colette DUBOIS, *op. cit.*, p.15.

236Taëz est, à ce moment-là, la deuxième ville la plus importante de la République arabe du Yémen. Elle se situe à proximité de la frontière entre le Nord et le Sud-Yémen.

237Télégramme n°159/61 de l'ambassadeur de France au Soudan Jean-Pierre Campredon à destination du ministère français des Affaires étrangères, Khartoum, 26 Mars 1977, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série Question de la mer Rouge - La Ligue Arabe, Le détroit de Bab-el-Mandeb, 1973-1977, 1089INVA/498.

238Télégramme n°196/198 de l'ambassadeur de France en Somalie Claude Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 24 mars 1977, *AMEAE*, DAM, Le détroit de Bab-el-Mandeb, 1973-1977, 1089INVA/498.

239Memorandum From Paul Henze & Gary Sick to Brzeziński, Washington, 6 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 4/77-5/77.

La volonté de chasser les Soviétiques de la Corne commence, en effet, à prendre forme en Somalie lorsque le pays intègre la Ligue arabe en février 1974. Au-delà des éléments somaliens de droite, la population somalienne également n'apprécie pas particulièrement la présence des Russes et l'intégration du pays au sein de l'Organisation arabe pousse alors le chef de l'État somalien – encore très dépendant de l'URSS pour son soutien militaire – à rappeler que si certains « ont expliqué aux masses que [la décision de rejoindre la Ligue arabe] signifiait le départ des Russes […] », l'« amitié [entre la Somalie et] la Russie […] est une nécessité nationale et humaine qui demeure durable[240] ». Mais ce rapprochement avec les pays arabes, majoritairement hostiles à Moscou, est une avancée pour les partisans du départ des Soviétiques de Somalie.

À l'approche de la huitième conférence de la Ligue, qui doit se tenir à Mogadiscio en juin 1975, Siad Barre se rend avec une délégation de 22 personnes, dont le ministre des Affaires étrangères somalien, en Arabie Saoudite, en Irak, en Syrie, en Libye, en Égypte, au Soudan et au Sud-Yémen où il est très bien reçu. Le communiqué final de la visite en Arabie saoudite (la plus importante et la plus longue de la tournée) affirme que, pour les deux gouvernements, « la mer Rouge et le golfe d'Aden forment une route maritime arabe [et] sa défense ne concerne que la nation arabe[241] ».

L'Arabie saoudite tente alors de convaincre Siad Barre de lâcher l'URSS en échange d'un soutien financier[242]. En plus d'« acheter » la Somalie des mains des Soviétiques, en 1977 le Royaume encourage également la rébellion érythréenne dans le but qu'une région autonome entre elle et l'Abyssinie chrétienne et procommuniste constitue une sorte d'« état tampon[243] ».

Entre mars et avril 1977, le journal saoudien traditionaliste *Al Medina*, le plus ancien et sans doute le plus prestigieux du pays publie des éditoriaux consacrés notamment au sommet de Taëz. Un journaliste dénonce la « collusion entre le régime éthiopien et les forces sionistes » et « l'hostilité du gouvernement d'Addis-Abeba à l'arabisme en général et au caractère arabe de la mer Rouge en particulier » tandis qu'un second auteur rappelle les « erreurs » communistes en Égypte et en Irak en souhaitant le soulèvement du peuple éthiopien, en majorité de religion musulmane, contre « l'actuel régime marxiste assoiffé de sang » et « la minorité chrétienne au pouvoir depuis de long siècles[244] ».

240Message n°105/DAM de l'ambassadeur de France en Somalie Jean Gueury à destination du ministre français des Affaires étrangère Michel Jobert, Mogadiscio, 19 mars 1974, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série Question de la mer Rouge - La Ligue Arabe, Somalie et la Ligue arabe, 1089INVA/498.

241Message n°182/DAM du Chargé d'Affaire de France en Somalie Claude Maynot au ministre Jean Sauvagnargues, Mogadiscio, 20 mai 1975, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

242*Ibid.*, p.7 et Message de Jean-Pierre Campredon à destination de Louis de Guiringaud, Khartoum, 9 février 1977, *AMEAE*, *op. cit.*, p.4.

243Note n°13/A.N.L de Pierre Cerles, ministère français des Affaires étrangères, direction des Affaires politiques, Afrique du Nord et Levant, Paris, 25 mars 1977, *AMEAE*, DAM, Le détroit de Bab-el-Mandeb, 1973-1977, 1089INVA/498, p.3.

244Télégramme n°246/A.N.L du Chargé d'Affaires de France en Arabie Saoudite Maurice Fougerouse au ministre français des Affaires étrangères, Djeddah, 6 avril 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-

L'Égypte également, après des hésitations, rejoint en mars 1977 – soit un an après avoir rompu le traité d'amitié et de coopération qui la liait à l'URSS – « les rangs des pays arabes qui ne cachent pas leur soutien aux Érythréens » et envoie une délégation parlementaire sur place[245].

La pensée stratégique égyptienne à propos de la mer Rouge est relatée par l'ambassadeur français au Burundi qui évoque les propos du Chargé d'affaires égyptien sur place. Ce dernier se félicite de la création du commandement politique unifié entre l'Égypte, le Soudan et la Syrie et estime que cela permet aux pays arabes de « contrôler plus étroitement les rives occidentales et orientales de la mer Rouge à l'exception – très regrettable – mais provisoire […] de la côte éthiopienne ». Pour le diplomate égyptien, cette situation permet « de bloquer les détroits et par voie de conséquence, de placer l'État hébreu dans une position difficile ». Alors qu'il estime que le Caire et Tel Aviv peuvent aboutir à une « négociation sérieuse », il suggère que « les Israéliens seraient bien inspirés […] de tenir compte de cette éventualité » et souhaite que « ses responsables en prennent conscience[246] ». Un article de Guillebaud paru dans *Le Monde* résume la situation :

> Le Caire, se retrouve *ipso facto* réuni dans une « Sainte Alliance » anti-éthiopienne encouragée par Pékin. En face, par une singulière ironie, et en vertu du principe « les ennemis de mes ennemis sont mes amis », se rejoignent dans le même camp Moscou, La Havane, Tripoli, Addis-Abeba, et... Jérusalem, soucieux, pour les uns, de briser « l'encerclement impérialiste » ; pour les autres, de contenir la nouvelle puissance arabe incarnée par les pétrodollars saoudiens[247].

En s'alignant sur Khartoum contre l'Éthiopie, on voit ainsi se dessiner une coalition arabe, hostile à des degrés divers à Israël et à l'URSS, et donc à l'Éthiopie, alliée traditionnelle de l'un et conjoncturelle de l'autre. Bien entendu, ces considérations idéologiques ne doivent pas masquer les intérêts géopolitiques sous-jacents. Il est clair que l'Égypte pense au Sinaï, le Soudan s'inquiète de la collusion Libye-Éthiopie et la Somalie souhaite ardemment conquérir l'Ogaden.

Pour Washington, cette coalition arabe inspire un peu de méfiance dans son opposition à Israël, mais son orientation anti-communiste, comme le résume l'ambassadeur français au Soudan Jean-Pierre Campredon, ne peut que plaire aux États-Unis « qui, avec chacun des pays qui la composent, entretiennent des relations très étroites ».

Toujours d'après Campredon, « Washington ne peut pas être fâchée de disposer dans cette région névralgique du monde d'un " point de force " propre à contenir une influence soviétique déjà bien installée en Afrique orientale, occidentale et septentrionale et dans certains pays arabes au Moyen-

1977), 1089INVA/498.

245Note n°13/A.N.L de Pierre Cerles, *op. cit.*, pp.3-4.

246Télégramme de l'ambassadeur de France au Burundi René Moreau à destination de Louis de Guiringaud, Bujumbura, 6 avril 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

247Jean-Claude GUILLEBAUD, « Addis-Abeba : la "pax sovietica" en échec ? », *Le Monde*, 22 juin 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).

Orient[248] ».

Par ailleurs, les États-Unis qui traverse une crise énergétique majeure doivent ménager les pays grands producteurs de pétrole. Vance le résume par cette phrase : « L'explosion de la guerre israélo-arabe de 1973, l'embargo sur le pétrole arabe et l'escalade stupéfiante des prix du pétrole de l'OPEP ont [...] donné une nouvelle dimension aux intérêts des États-Unis en matière de paix et de stabilité au Moyen-Orient et à nos relations avec les États arabes[249]. »

Cependant, en matière de paix et de sécurité, les États-Unis sont très attentifs également aux revendications israéliennes. Dans le document issu du PRM sur la Corne de l'Afrique il est largement rappelé que « les préoccupations des Israéliens sont celles des États-Unis[250] ». L'idée du « lac arabe » n'enchante pas l'État hébreu pour les raisons géopolitiques déjà évoquées et les élections en Israël de mai 1977 – avec la large victoire du Likoud qui amène Begin à la tête de l'État – indique une tendance chez les Israéliens à vouloir préserver leur influence régionale et l'occupation des territoires conquis lors de la guerre des Six Jours.

En 1977, même si le gouvernement éthiopien s'en défend[251], Israël continue donc d'apporter son soutien à Addis-Abeba, dans sa stratégie de maintenir les Arabes à distance et de garder une position sur la mer Rouge.

Officiellement, l'Éthiopie a rompu ses liens diplomatiques avec Israël en octobre 1973 suite à la guerre du Kippour, à l'instar d'une grande majorité de pays africains, mais les deux pays partagent toujours une forme d'antipathie traditionnelle avec les États arabes régionaux. En outre, la liberté de navigation en mer Rouge est potentiellement compromise aux yeux de Tel Aviv depuis l'installation des Soviétiques à Berbera. Elle forme donc toujours des divisions d'élite éthiopiennes et soutient des groupes d'exilés somaliens opposés au gouvernement de Siad Barre[252]. Pour les Américains, « tout ce qui menace d'accroître l'isolement israélien est pour eux une véritable préoccupation et dans le contexte de [leur] relation avec Israël et de [leurs] objectifs au Moyen-Orient, pour [les Américains] aussi[253] ».

Le 3 mai 1977, Paul Henze du NSC écrit : « Les Israéliens persistent à essayer de nous persuader que Mengistu n'est qu'un simple nationaliste bienveillant que nous devons vraiment

248Message de Jean-Pierre Campredon à destination de Louis de Guiringaud, Khartoum, 9 février 1977, *AMEAE*, *op. cit.*, p.4.

249Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.23.

250Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

251En mai, lors d'un discours à la nation éthiopienne, Mengistu déclare qu'Israël se trouve aux portes des pays arabes dans « le désert du Sinaï, le plateau du Golan et d'autres territoires arabes occupés », mais pas en Éthiopie. « Preparations Being Finalised to Repulse Reactionary Agression », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°405, 3 mai 1977, p.1.

252Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

253*Ibid.*

soutenir, sans se préoccuper de ce qu'il fait à son propre peuple ou aux intérêts fondamentaux de son pays[254]. »

Begin rencontre Carter en juillet et, de plus en plus désireux d'aider les Éthiopiens, l'encourage à en faire autant. Il lui précise que les Israéliens sont toujours présents sur place et confie également au président américain qu'il a reçu un appel de Mengistu qui souhaite une « aide directe contre les groupes musulmans arabes qui envahissent l'Érythrée et menacent de démembrer l'Éthiopie ». Il précise avoir été informé directement par les services secrets éthiopiens de la part de Mengistu lui-même. Il dit à Carter : « Nous devons essayer d'empêcher une emprise soviétique sur l'Éthiopie. Cela pourrait bien être le moment propice[255]. » Le président démocrate se déclare intéressé, mais les Américains ont peu de leviers à ce moment-là. Begin réitère sa demande en août auprès du secrétaire d'État Vance tandis que celui-ci se trouve en voyage au Moyen-Orient. Il rappelle qu'il souhaite aider les Éthiopiens et le faire par une consultation avec les Américains[256].

Alors que l'Éthiopie se plaint de manœuvres militaires égyptiennes en mer Rouge, en avril[257], le président égyptien Sadate se rend, de son côté à Washington. Il dîne en compagnie de Carter et de quelques parlementaires avec qui il évoque notamment ses problèmes avec l'Éthiopie[258]. Le lendemain il demande des armes pour combattre Addis-Abeba pour des questions politiques et parce que d'après le dirigeant égyptien, son pays « doit disposer d'une force défensive prête pour tout ce qui se passe […]. Ce n'est pas que pour l'Égypte, mais également pour le Soudan. Les Soviétiques déversent des armes en Éthiopie, je n'hésiterai pas à affronter le problème à mes frontières. Mais j'ai besoin du F–5E. [...] ».

Le shah d'Iran également confirme que les Égyptiens et les Saoudiens sont très préoccupés par la présence des Russes dans la région. Il dit à leur propos que la perspective de voir les Soviétiques dans la Corne les « pétrifie[259] ».

Le président Nimeiry, qui a également demandé aux Français de soutenir militairement à la fois le Soudan et la Somalie[260], dans un message personnel à Carter exprime également le fond de sa

254Note From Henze to Brzeziński, Washington, 3 mai 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 4/77-5/77.

255Memorandum of Conversation : President's meeting with Prime Minister Begin of Israel, Washington, 19 juillet 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978, doc.52 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v08/d52 ; consulté le 2 novembre 2020).

256Telegram From the Department of State to the White House, Washington, 12 août 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978, doc.89 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v08/d89 ; consulté le 2 novembre 2020).

257Message n°595/DAM de l'ambassadeur de France en Éthiopie Yves Barbier à destination de Louis de Guiringaud, Addis-Abeba, 27 avril 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

258 Memorandum of Conversation, Washington, 5 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978, doc.27 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v08/d27 ; consulté le 2 novembre 2020).

259Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.179.

260Entretien entre entre M. de Guiringaud et M. Vance, 30 mai 1977, *ANFP*, Archives de la présidence de la République

pensée :

> Nous pensons que l'Union soviétique poursuit une sinistre grande stratégie en Afrique menant à des objectifs précis. Nous sommes vraiment alarmés par l'étendue de l'influence soviétique dans notre région, alarmés par les moyens qu'elle utilise et par le but ultime qu'elle vise. [...] Contre cette vigoureuse activité soviétique en Afrique, on constate que le rôle américain est généralement assez passif. Nous attendons et espérons que les États-Unis, dans les circonstances actuelles en Afrique, répondront favorablement aux demandes d'aide de ces pays prêts et désireux de se défendre contre la menace soviétique[261].

Toute la difficulté pour les États-Unis va donc être à la fois de tenter de satisfaire l'ensemble de ses alliés locaux et leurs différentes ambitions, tout en luttant contre la présence soviétique qui les inquiète et préoccupe également tous les pays voisins mais en parvenant, en outre, à circonscrire les désaccords dans leur dimension « régionale ». La complexité de cette situation s'illustre notamment le 4 mai, tandis qu'Andrew Young envisage alors de se rendre au Caire et à Khartoum car il estime que cela « [lui] permettra de souligner le rôle positif que [les États-Unis pensent] que les Arabes d'Afrique peuvent jouer dans les affaires africaines ». Il suggère alors une rencontre avec le représentant permanent à l'ONU israélien pour lui expliquer que cet entretien au Caire reste dans un registre purement africain et non moyen-oriental[262].

Évolution de la situation en Éthiopie et PRM 21

L'Éthiopie est donc menacée par ses voisins arabes qui souhaitent faire de la mer Rouge leur pré carré et reprochent à Addis-Abeba sa proximité avec Israël. Le pays se lance donc dans un combat qui ressemble à une croisade contre les rebelles internes, soutenus dans différentes mesures par les État arabes riverains.

Cerné de toute part, la devise de Mengistu : « l'Éthiopie révolutionnaire ou la mort » est largement relayée par l'agence de presse éthiopienne et résonne comme une menace pour tout ceux qui mettent en péril le régime[263]. La meilleure option pour le Derg est d'armer la population civile par la création d'une vaste milice paysanne. En distribuant des armes légères au Grand Palais le 5 mars, le lieutenant-colonel Atnafu Abate – vice-président du Derg – déclare : « Grâce à une

(1974-1981), Entretiens année 1977, AG/5(3)/984.

261 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.179.

262 Message d'Andrew Young à Carter, Mondale, Vance et Brzeziński, Washington, 4 mai 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material - Agency Files (NSA 8), Container 22, United Nations, 1/77-7/77.

263 Grégoire METTRA, « Propagande éthiopienne en temps de troubles : L'*Ethiopian Herald*, la guerre de l'Ogaden et le conflit Est-Ouest en 1977-78. 1er épisode : Le patriotisme dans l'*Ethiopian Herald* : "L'Éthiopie révolutionnaire ou la mort" », *Blog scientifique du Centre français des études éthiopiennes (CFEE),* 2019 (En ligne :https://cfee.hypotheses.org/5147 ; consulté le 20 novembre 2020).

vigilance sans faille de jour comme de nuit, vous les gardiens de la révolution devez nettoyer la ville de ses éléments indésirables[264]. »

Le 14 avril, devant environ 200 000 personnes, Mengistu brandit des bouteilles remplies d'un liquide rouge semblable à du sang et les brise sur le sol comparant cet acte au sort que ses ennemis vont subir. Alors que chaque bouteille se brise, il ajoute à la tragédie en évoquant le noms des ennemis en question : l'ELF, l'EPRP, l'EDU, les « réactionnaires », les « impérialistes » et les « Américains[265] ». La répression s'accélère et les vagues d'assassinats se succèdent ainsi que les massacres d'étudiants et de lycéens[266]. Entre le 29 avril et le premier mai lors de l'organisation de la fête nationale du May Day par le gouvernement mais également par l'EPRP, les massacres atteignent leur paroxysme. Le reporter américain William Campbell décrit des scènes macabres tandis que l'on retrouve des charniers à différents endroits de la capitale[267]. Selon certaines estimations, plus d'un millier d'étudiants sont tués[268].

Le Monde écrit alors :

> L'espoir que le renversement de l'empereur Haïlé Sélassié avait fait naître en Éthiopie, [...] s'évanouit dans le sang. Les massacres d'étudiants dont Addis-Abeba vient d'être le théâtre témoignent de la haine aveugle de la junte éthiopienne à l'égard de ceux qui contestent son autorité. En procédant à une répression d'une telle ampleur et d'une telle brutalité, les dirigeants militaires ont essentiellement obéi à un réflexe de peur. L'ancien empire se trouve dans un état de désagrégation à peu près totale. [...] Le pouvoir central est à peu près partout battu en brèche dans les provinces, où sévissent des mouvements de dissidence. […]. En dépit de l'acuité des querelles intestines, [...] les nationalistes érythréens ne cessent de progresser. Ravitaillés en armes et financés par certains États arabes, opérant désormais en toute liberté à partir du territoire soudanais, ils ont récemment chassé les troupes d'Addis-Abeba de plusieurs villes importantes et font peser une menace directe sur Asmara[269].

Pour le Derg, les informations mentionnant ces massacres sont « sans fondement » et le gouvernement éthiopien les attribue à « une campagne de propagande hostile de l'impérialisme international, menée par l'impérialisme américain, contre la révolution en cours en Éthiopie[270] ».

264Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B212.
265*Ibid.*, p.B213.
266« Les massacres d'Addis-Abeba », *Le Monde*, 6 mai 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).
267Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B214.
268Gérard PRUNIER, « La révolution éthiopienne et le régime du Derg », *op. cit.*, p.143.
269« Les massacres d'Addis-Abeba », *Le Monde*, *op. cit.*
270Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B214.

Les États-Unis, qui s'opposent à une partition de l'Éthiopie, n'ont pas encore pris de mesures diplomatiques pour favoriser une résolution pacifique des confrontations et les problèmes qui se posent alors pour l'administration sont ainsi de plusieurs natures. Ils sont décrits par Brzeziński lorsqu'il informe les différents départements américains du désir du président Carter qu'une étude complète de la politique des États-Unis à l'égard de la Corne de l'Afrique qui prenne en compte le contexte régional soit réalisée[271].

D'abord, les États-Unis sont préoccupés par la fermeture de leur base de Kagnew. Depuis plus d'une année, le personnel américain subit un couvre-feu très contraignant à Asmara et les États-Unis ont réduit leur équipe sur place au minimum depuis qu'une mine anti-personnel a tué deux agents américains et que cinq autres ont été kidnappés par les insurgés érythréens[272]. Dans son premier rapport hebdomadaire de sécurité nationale (*Weekly National Security Report*), Brzeziński le 19 février évoque la fébrilité que cause la sécurité du personnel de la base de Kagnew au département d'État. Il évoque la nécessité imminente de permettre la fermeture d'une base dont le rôle se réduit à fournir un soutien aux communications présidentielles *Mystic Star* dans la région du Moyen-Orient[273].

Son spécialiste des affaires de la Corne de l'Afrique indique qu'en cas de fermeture, les communications dispensées par Kagnew pourraient ne plus être optimales dans la zone mais tout de même largement fonctionnelles[274]. Cependant, bien que la base soit devenue obsolète, faire cesser définitivement toutes les activités du site pourrait être interprété comme un retrait américain d'Éthiopie et entraîner un refroidissement des relations.

Brzeziński, dans son document, précise que le comité d'examen doit présenter une évaluation sur la nécessité du gouvernement de poursuivre leurs programmes d'aide militaire et économique en Éthiopie[275]. Depuis les traités d'assistance militaire entre Washington et Addis-Abeba signés en 1953, les États-Unis n'ont cessé de fournir de l'équipement et d'entraîner des militaires éthiopiens

271 Presidential Review Memorandum/NSC 21, « The Horn of Africa » Washington, 17 mars 1977, *The Jimmy Carter Presidential Library*, (En ligne :https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/memorandums/prm21.pdf ; consulté le 20 septembre 2020).

272 Memorandum From Secretary of Defense Brown to Brzezinski, Washington, 21 mars 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.5 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d5 ; consulté le 19 novembre 2020) et Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for African Affairs (Davis) to Secretary of State Kissinger, Washington, 27 septembre 1975, *FRUS*, 1969-1976, volume E-6, Documents on Africa ; Horn of Africa, doc.147 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d147 ; consulté le 19 novembre 2020).

273 Weekly National Security Report n°1, Memoradum From Brzeziński to Carter, Washington, 19 février 1977, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 41, Weekly Reports to the President, 1-15, 2/77-6/77.

274 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 28 mars 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 3/77.

275 Presidential Review Memorandum/NSC 21, *op. cit.*

sur leur territoire. Brzeziński souligne qu'il faut considérer les conséquences probables que peuvent avoir une éventuelle poursuite de leur engagement, une interruption ou une réduction de leur soutien militaire et économique.

Dans le même registre régional, les États-Unis s'interrogent également sur le rapport de l'Éthiopie avec ses voisins africains et arabes ainsi qu'avec le bloc de l'Est. L'indépendance de Djibouti est aussi une source de conflit probable alors que la Somalie et l'Éthiopie ne sont pas d'accord concernant la future politique de ce qui est encore le Territoire français des Afars et des Issas[276].

La réponse au *Presidential Review Memorandum/NSC* 21, résultat de l'analyse détaillée du contexte dans la Corne de l'Afrique, commence par décrire la situation en Éthiopie et ne se fait pas d'illusion sur le peu d'effort que va certainement fournir le régime d'Addis-Abeba pour maintenir une entente avec Washington[277]. Cependant, l'instabilité du pays rend des bouleversements gouvernementaux très probables et la position de Mengistu pourrait être compromise par un leader modéré ou un groupe d'opposants au dictateur plus favorables aux États-Unis. Dans cette perspective, il est préférable pour l'administration de ne pas montrer une trop forte hostilité envers l'Éthiopie « en tant que nation », tout en étant conforme avec l'idéologie dominante qui consiste à condamner la violation des droits de l'homme.

Par ailleurs, le sort des ressortissants américains est également une des sources principales d'inquiétudes. Un signal trop négatif de la part des Américains pourrait entraîner une réaction brutale et les mettre en danger. En outre, les États-Unis souhaitent maintenir une ambassade sur place car cela permet d'être en contact avec les nombreuses instances internationales qui siègent à Addis-Abeba telles que l'OUA, l'UN/ECA, l'OIT, etc[278].

En ce qui concerne le contexte régional, l'analyse décrit les nombreux problèmes que l'orientation radicale de l'Éthiopie provoque chez les pays voisins et la possibilité pour Washington d'accroître son influence sur ces États limitrophes. Le document révèle les inquiétudes du Soudan, de la République arabe du Yémen, de l'Égypte et de l'Arabie saoudite à propos de leur sécurité et de celle de la mer Rouge, causées par la présence grandissante des Soviétiques dans la Corne de l'Afrique. Il souligne l'inclinaison de ces pays à s'engager aux côtés des Érythréens musulmans et à

276Memorandum of Conversation between Soviet Counselor-Minister in Ethiopia S. Sinitsyn with Political Counselor of the US Embassy in Ethiopia Herbert Malin, *op. cit.*

277Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

278Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 25 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 4/77-5/77.

utiliser la déception que provoque chez les Somaliens le soutien russe à Addis-Abeba pour les écarter de l'influence de Moscou[279].

Cependant la question d'un « front arabe » contre Israël, ne semble pas à ce moment-là, véritablement menaçant pour l'administration[280]. Le document décrit la situation ainsi : « À notre avis, le blocage de la route maritime de la mer Rouge n'exige évidemment pas le contrôle de tout le littoral. En l'absence d'une base israélienne dans la partie sud de la mer Rouge, une position d'influence en Éthiopie ne renforce pas non plus la capacité israélienne à contrer un blocus. En outre, les réserves de pétrole israéliennes sont suffisantes pour résister aux effets d'un blocus pendant six mois, au-delà desquels il est peu probable qu'un blocus continue[281]. »

Le document révèle également le conflit naissant au sein de l'administration, en particulier entre le département de la Défense et le département d'État, au sujet de l'intérêt stratégique de la région. Le département de la Défense estime qu'elle revêt une importance non-négligeable dans la sécurisation des intérêts américains et du bloc de l'Ouest, alors que le département d'État relativise cette importance et pense que l'Union soviétique ne les menace pas véritablement et bénéficie, si elle le souhaite, d'autres leviers plus efficaces pour manifester de l'animosité ou verrouiller certains accès.

En confirmant l'approche régionaliste, le document issu du PRM 21 précise que ce sont la prise en compte des droits de l'homme et l'action humanitaire qui doivent primer dans le développement de la politique des États-Unis. Le pays doit ainsi éviter d'être impliqué dans des violations des droits de l'homme par les bénéficiaires de leur soutien, ce qui est particulièrement valable en Éthiopie.

Cyrus Vance s'engage donc devant le Congrès à être scrupuleux sur l'aide militaire délivrée par les États-Unis à l'étranger. En témoignant devant les parlementaires, il dit que « trop souvent, des avantages politiques ou tactiques à court terme ont été recherchés sans tenir dûment compte des effets possibles à plus long terme des ventes d'armes sur la stabilité et la paix régionales[282] ». Il indique le 24 février que l'aide militaire va être interrompue pour les pays qui ne respectent pas les

279Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

280Pour l'ambassadeur de France au Soudan, « l'existence d'un "front des États arabes modérés" hostile à l'Éthiopie relève, pour l'heure, davantage de la propagande ou de la velléité arabe […] que de la réalité ». Il souligne que de nombreuses « difficultés », « hésitations » et « réticences » persistent pour mettre en œuvre « la stratégie arabe en mer Rouge ». Message n°365/DAM de l'ambassadeur de France au Soudan Campredon à destination du ministre Louis de Guiringaud, Khartoum, 20 avril 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

281Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

282Cyrus VANCE, « Secretary Testifies on Administration's Approach to Foreign Assistance », déclaration au Congrès le 24 février 1977, *Department of State Bulletin*, vol.76, n°1968, Washington, U.S Government Printing Office, 14 mars 1977, p.240 (En ligne : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiuo.ark:/13960/t7sn1rx00;view=1up;seq=288; consulté le 20 novembre 2020).

droits de l'homme, dont l'Éthiopie[283].

L'aide américaine a longtemps été fournie à Addis-Abeba sans compensations – 10 à 12 millions de dollars annuels de livraisons d'armes, de munitions de pièces de rechange, etc. – mais en 1977, cela fait quelques années que la politique de coopération américaine avec les pays étrangers a changé et l'aide militaire américaine à l'Éthiopie s'opère alors sur des bases commerciales et comprend de l'armement plus avancé d'une valeur beaucoup plus élevée. En 1975, un contrat pluriannuel est signé entre Washington et Addis-Abeba et prévoit la fourniture d'armements, de munitions et de pièces détachées pour un montant qui atteint environ 250 millions de dollars américains. En 1976, les États-Unis honorent une partie de leur engagement en fournissant des armes, dont plusieurs avions de chasse « Phantom ». D'autres types d'armement étaient prévus pour l'année 1977 avant cette intervention de Cyrus Vance au Congrès[284].

Cette réponse au PRM 21 suggère ainsi quatre options que peuvent envisager les États-Unis. La première proposition consiste à adopter l'attitude la plus favorable que le gouvernement éthiopien est en mesure d'accepter dans un contexte de refroidissement inévitable des relations entre Washington et Addis-Abeba – la fin de l'aide matérielle militaire a été annoncée par Cyrus Vance, les *Peace Corps* ont quitté le pays et la base de Kagnew est sur le point de fermer.

Cependant, maintenir une certaine coopération telle que les programmes d'entraînement militaire, l'accomplissement d'accords sur la livraison d'armes déjà conclus et un soutien économique pourrait permettre de garder une influence en cas d'éventuels changements politiques et de soutenir le moral des opposants à Mengistu favorables aux États-Unis. Cette éventualité aurait l'avantage de témoigner de la bonne volonté de l'administration à s'engager auprès de pays socialistes mais soulèverait une inquiétude dans les pays voisins. Cette option, de l'avis même du comité qui rédige le PRM, semble difficile à défendre en raison de l'engagement de l'administration à réduire la vente d'armement à l'étranger et du comportement répressif du gouvernement éthiopien. Ces deux raisons déclencheraient en outre une probable opposition du Congrès à un soutien trop prononcé.

La seconde option consiste à interrompre totalement l'aide militaire américaine tout en maintenant une aide économique et culturelle. Cette seconde alternative permettrait à l'administration de se dégager complètement de la responsabilité d'un régime qui viole les droits de l'homme et d'affaiblir la position de Mengistu, notamment face aux rébellions érythréennes. Une telle situation pourrait conduire à la destitution de ce dernier pour un régime plus favorable aux

283Hedrick SMITH, « Aid Cut to Rights-Violating Nations Is Break. With U.S. Pragmatism », *The New York Times*, 25 février 1977, p.3 (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/02/25/archives/aid-cut-to-rightsviolating-nations-is-break-with-us-pragmatism.html ; consulté le 20 novembre 2020).

284Memorandum of Conversation between Soviet Counselor-Minister in Ethiopia S. Sinitsyn with Political Counselor of the US Embassy in Ethiopia Herbert Malin, 2 février 1977, *op. cit.*

États-Unis.

Cette option, si elle va dans le sens des intérêts des pays voisins, pourrait cependant entraîner une réaction violente et mettre en danger les citoyens américains en Éthiopie. Par ailleurs, Addis-Abeba pourrait décider de rompre toutes relations, ce qui rendrait beaucoup plus difficile pour les États-Unis qui bénéficient de contacts en Éthiopie, la continuation de l'exercice d'une influence, aussi minime soit-elle.

Ensuite, les options 3 et 4 présentent un ensemble de compromis entre les deux précédentes. Elles prévoient une attitude modérée de la part de l'administration qui honore certains engagements en matière de défense et conditionne d'autres programmes d'assistance à la faculté d'Addis-Abeba de résoudre pacifiquement la crise érythréenne et de faire preuve de modération dans ses ambitions vis-à-vis de Djibouti en adoptant un comportement plus conforme au respect des droits de l'homme. L'objectif présenté par ces dernières options est de gagner du temps pour tenter de rapatrier les citoyens américains présents sur place, de satisfaire, même modestement, les pays voisins et la France – soucieuse de mener l'indépendance de Djibouti sans encombre – et d'atténuer l'opposition du Congrès en présentant l'initiative comme une première étape.

Après avoir étudié la situation dans la Corne et évoqué ces différentes options, un comité d'examen conduit par Cyrus Vance estime le 11 avril que la meilleure politique à mener consiste à maintenir un soutien économique à l'Éthiopie, à honorer la livraison des articles militaires non létaux en différant néanmoins les autres livraisons d'armement, même si elles ont déjà été commandées et payées. Vance suggère de ne pas prévenir Addis-Abeba de la mise en œuvre de cette restriction et d'attendre la réaction éthiopienne[285], une restriction d'autant plus significative que la crainte causée par l'investissement soviétique en Somalie avait justement poussé l'administration précédente à revoir à la hausse ses livraisons d'armement à l'Éthiopie[286].

Le président Carter est hésitant dans un premier temps et souhaite informer sans attendre le Derg de la mesure concernant l'interruption de certaines livraisons[287]. Mais sous l'influence de Vance qui insiste pour jouer la prudence, il valide finalement la décision[288], une attitude que conseille également Harold Brown, soucieux au sujet de la sécurité des Américains sur place[289].

285Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 11 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.11 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d11 ; consulté le 20 novembre 2020).

286Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.177.

287Note From President Carter to Vance, Brown, and Brzezinski, Washington, 9 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.12 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d12 ; consulté le 20 novembre 2020).

288Memorandum From Vance to President Carter, Washington, 22 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.13 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d13 ;consulté le 20 novembre 2020).

289Note From Henze to Brzeziński, Washington, 22 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 4/77-5/77.

Après avoir reçu l'assurance que les Français maintiendraient une présence militaire à Djibouti dans les années suivant l'indépendance et dans le but de renforcer la position américaine dans les pays riverains, les États-Unis décident de pousser leurs actions diplomatiques en Somalie et au Kenya et de favoriser le réchauffement de la relation avec le Soudan avec d'éventuelles fournitures d'armements supplémentaires et une visite navale à Port-Soudan[290].

2.4.4 Le retrait américain, l'engagement russe et cubain

La réaction à Addis-Abeba ne se fait pas attendre. Le 23 avril, le gouvernement éthiopien exige que les États-Unis interrompent leurs activités de renseignement et de conseil militaire en Éthiopie et qu'en l'espace de quatre jours, ils évacuent du pays tous leurs employés au service du MAAG (*Military Assistance Advisory Group*), de l'USIS (l'agence d'information des États-Unis) de la base de Kagnew, du consulat général d'Asmara et d'un centre de recherche de la marine[291]. Cette décision est annoncée publiquement, dans un discours dénonçant les « liens antipopulaires » établis avant la révolution par l'empereur Sélassié avec les « forces impérialistes » et les « tentacules » de l'impérialisme qui porte atteinte à « la révolution[292] ».

En réponse à la décision américaine de limiter la vente d'armes à l'Éthiopie pour le manque de respect des droits humains fondamentaux, le Derg répond : « Les droits de l'homme qui prévalent actuellement en Éthiopie révolutionnaire sont les droits de l'homme exaltés et glorieux des masses opprimées et non les droits de l'homme pourris et faux de la classe dominante oppressive[293]. »

Dans un mémorandum au président Carter, Vance précise que cette annonce signifie l'évacuation d'environ 200 personnes et ajoute qu'aucune exigence n'a été formulée en ce qui concerne une réduction du personnel de l'ambassade comme s'y attendait le département d'État[294]. En effet, l'exécutif américain a été prévenu la veille par une source dont il dispose en Éthiopie mais ne s'attendait pas à ce que le délai soit si limité[295]. Un porte-parole du département d'État se plaint

290 Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 11 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.11, *op. cit.*

291 Memorandum From Vance to Carter, Washington, 13 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.14 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d14; consulté le 20 novembre 2020).

292 Memorandum n°3632 From deputy chief of mission Arthur T. Tienken to State departement, Addis-Abeba, 23 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 21, Ethiopia - Withdrawal of United States Government Personnel, 4/77.

293 Memorandum n°3633 From Tienken to State departement, Addis-Abeba, 23 avril 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 21, Ethiopia - Withdrawal of United States Government Personnel, 4/77.

294 Memorandum From Vance to Carter, Washington, 13 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.14, *op. cit.*

295 Note From Henze to Brzeziński, Washington, 22 avril 1977, *ACPL*, *op. cit*.

publiquement des actions « injustifiées » du gouvernement éthiopien et notamment de l'étroitesse du temps accordé aux Américains pour le rapatriement de son personnel sur place[296].

Henze du NSC estime alors que Washington auraient été bien inspirée d'anticiper cette évolution et de suivre l'idée initiale du président qui souhaitait prévenir directement le gouvernement éthiopien du durcissement de la politique américaine à l'égard de l'Éthiopie[297].

Cependant, en ce qui concerne Kagnew, cette annonce ne fait qu'accélérer un processus en cours. Depuis le début de l'année, préoccupé par la sécurité du personnel américain résident sur la base, le secrétaire d'État à la Défense Harold Brown insiste sur la nécessité d'accélérer la fermeture de Kagnew. Le 21 mars, il avait estimé que la situation à Asmara était devenue imprévisible du fait de l'insurrection érythréenne et que la sécurité des militaires et du personnel employés sur le site ne pouvait être assurée efficacement. Il décrit dans un memorandum adressé à Brzeziński l'hostilité ambiante causée par l'engagement soudanais auprès du mouvement de libération érythréen annoncé lors des déclarations publiques du gouvernement de Nimeiry et par l'animosité qu'a soulevé dans le pays la décision américaine de réduire le soutien au régime d'Addis-Abeba en raison de la violation des droits humains[298].

La base de Kagnew, qui est demeurée pendant vingt ans la clé de voûte des relations américano-éthiopiennes était, dans les années 1960, la seule installation militaire de ce type en Afrique noire et considérée comme « stratégiquement vitale » pour les États-Unis[299]. Jusqu'à 3 000 employés y travaillent au début des années 1970 avant que leur nombre ne décroisse progressivement à partir de 1972 pour atteindre en 1977 moins de 50 personnes, soit environ de 2% de l'effectif de 1972[300]. Son déclin est d'abord lié au développement des communications satellites, mais également au projet d'installation de nouvelles bases de communication en Iran[301] et sur l'île de Diego Garcia dans l'océan Indien ; des installations alternatives qui permettront de se passer de l'ancienne base érythréenne.

Outre l'intérêt pour les Américains de ne plus dépendre de l'Éthiopie pour ses communications, la base de Diego Garcia présente de multiples avantages par rapport à la base éthiopienne comme celle d'être située sur une île inhabitée et de bénéficier de la présence d'installations portuaires permettant le stockage de carburant et l'hébergement de navires, des fonctions absentes d'Asmara, simple base de communications. Comme l'a déclaré le sous-secrétaire adjoint pour la sécurité internationale James Noyes devant un comité de la Chambre des représentants en 1974 : « Les

296« U.S. Protests Over Order », *The New York Times*, 24 avril 1977, p. 5.

297Note From Henze to Brzeziński, Washington, 22 avril 1977, *ACPL*, *op. cit*.

298Memorandum From Brown to Brzezinski, Washington, 21 mars 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.5 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d5 ; consulté le 13 novembre 2020).

299Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.12.

300Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 31 mars 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 3/77.

301Presidential Review Memorandum/NSC 21, « The Horn of Africa » Washington, 17 mars 1977, *op. cit.*

avantages sont simplement d'avoir dans cette immense étendue d'eau une installation dont l'utilisation n'implique pas d'abrasives discussions ou des discussions potentiellement abrasives impliquant la sensibilité des états littoraux lorsqu'une circonstance impose son utilisation. [De plus,] il n'y a pas de population indigène […][302]. »

La décision d'agrandir Diego Garcia en 1973, prise selon certains auteurs en raison des difficultés rencontrées par les États-Unis pour réapprovisionner Israël pendant la guerre du Kippour, enclenche le déclin de Kagnew[303]. La réduction de l'activité de la base s'accélère ensuite lorsqu'en 1975 le secrétaire à la Défense américain James Schlesinger, qui insiste sur la menace que fait peser l'installation « substantielle » de missiles soviétiques à Berbera en Somalie, pousse le Sénat à approuver en juillet de la même année des fonds de 100 millions de dollars pour le développement de Diego Garcia[304].

La station érythréenne aurait sans doute été fermée avant même l'arrivée de Carter à la présidence si elle ne s'était retrouvée prise dans un conflit bureaucratique entre le Comité des chefs d'État-major interarmées, (*Joint Chiefs of Staff,* JCS) et l'Agence des communications de la Maison-Blanche (*White House Communications Agency,* WHCA) pour savoir lequel des deux prendrait la responsabilité de la fermeture de *Mystic Star*, l'installation dédiée aux communications présidentielles. Le JCS souhaitait que le WHCA endosse la responsabilité d'une dégradation des communications ce qui aurait permis de justifier une approbation rapide d'installations élargies à Téhéran, mais le WHCA voulait que le JCS assume cette responsabilité puisque la principale raison de la fermeture était liée aux difficultés pour les États-Unis de protéger son personnel sur place[305].

Après consultation avec le JCS et le WHCA, Henze écrit le 28 mars 1977 : « Nous pensons que les menaces potentielles sur la vie [de nos ressortissants] inhérentes à la détérioration de la situation en Éthiopie l'emportent sur la contrainte imposée par la dégradation possible des communications en fermant la station. En outre, il y a lieu de tirer parti de la fermeture de Kagnew pour transmettre au régime militaire éthiopien le message politique [signifiant] que nous nous désengageons d'eux[306]. »

Tandis qu'Asmara est en état de siège, de plus en plus d'incidents (enlèvements, fusillades, menaces) se produisent dans la ville et Henze regrette l'indécision de l'administration Ford des mois précédents à propos d'une base qui devrait déjà à ce moment-là, être fermée[307]. Néanmoins, lorsque le conseiller fait ses remarques, l'exécutif est sur point de produire le PRM sur la Corne de l'Afrique

302Fred HALLIDAY, *op. cit.*, p.13.
303*Ibid.*, p.13.
304Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.176.
305Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 28 mars 1977, *ACPL*, *op. cit.*
306*Ibid.*
307Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 31 mars 1977, *ACPL*, *op. cit.*

et les nouvelles décisions sont reportées au moment où la réalisation du document sera achevée.

Pris de cours le 23 avril, les États-Unis rapatrient donc leur personnel et ferme la base dans l'urgence en quelques jours. Bien qu'un délai de quatre jours leur soit imposé, avec une petite rallonge de la part du gouvernement éthiopien, Washington rapatrie ses citoyens sans problèmes majeurs, non sans avoir détruit « tout le matériel cryptographique très sensible[308] ». En quittant Asmara, les Américains en profitent d'ailleurs également pour rapatrier discrètement des techniciens « qui venaient d'arriver pour installer les équipements de conduite de tir de quatre vedettes récemment arrivées des États-Unis[309] ». Ils auraient également exfiltré des techniciens américains qui, dans l'Ogaden, avaient pour mission d'installer un radar de surveillance de l'espace aérien somalien s'ils avaient pu accéder à cette zone dont la route est coupée pour des raisons de sécurité[310].

Arthur Tienken, le chef de mission adjoint américain en Éthiopie informe le département d'État du bon déroulé des opérations et précise que le gouvernement éthiopien se montre finalement très coopératif et respecte l'assurance qu'il avait donné aux Américains que le retrait se passerait dans l'ordre et sans éclats[311]. Mais des rapports « fiables » arrivent d'Addis-Abeba aux États-Unis indiquant la pression que l'ambassadeur soviétique met sur le gouvernement éthiopien pour qu'il « expulse » les Américains[312]. Le diplomate encouragerait Mengistu à se montrer sévère pour les renvoyer au pays tout en le poussant à croire que les Soviétiques sauront lui montrer leur reconnaissance pour cette attitude[313].

Ainsi, après la fermeture de la base de Kagnew, l'Éthiopie, qui a également ordonné la fermeture des missions consulaires d'Italie, du Royaume-Uni, de France, de Belgique et du Soudan dans la province érythréenne, demande finalement aux États-Unis de réduire de moitié leur mission diplomatique et ferme les bureaux des attachés militaires américains, britanniques et égyptiens sans explications supplémentaires.

308« Situation Report n°3 », Ethiopia Working Group (Department of State – Operations Center), Washington, 25 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 21, Ethiopia - Withdrawal of United States Government Personnel, 4/77.

309Télégramme n°613/614 de l'ambassadeur Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 29 avril 1977, *AMEAE*, 91QO/967.

310*Ibid.*

311Memorandum n°3683 From Tienken to State departement, Addis-Abeba, 27 avril 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 21, Ethiopia - Withdrawal of United States Government Personnel, 4/77.

312Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 10 mai 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 2/77-6/77, pp.2-3.

313Memorandum From Henze to David Aaron, Washington, 6 mai 1977, *ACPL*, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 2/77-6/77, p.2.

Dans un discours le 28 mai, Mengistu déclare qu'avec l'aide de « gouvernements et de forces progressistes » Addis-Abeba a réglé ses problèmes d'armement défensif. Il ajoute : « Les dirigeants soviétiques ont [...] réaffirmé leur soutien à l'effort éthiopien pour briser l'encerclement et porter plus avant la lutte révolutionnaire[314]. »

Cette réaction est, en réalité, dans la droite ligne de la stratégie de Mengistu et de ses alliés soviétiques. Suite à la purge du « Grand palais » en février, les nombreuses visites à Addis-Abeba d'ambassadeurs soviétiques, cubains et d'Europe de l'Est pour féliciter le nouvel homme fort de l'Éthiopie, tout en manifestant leur désir de lui offrir un soutien, amènent l'ambassade des États-Unis à conclure que le bloc de l'Est se satisfait davantage de la nouvelle configuration gouvernementale individuelle que de la politique menée collégialement durant les mois précédents[315]. Le rôle de Moscou et de Cuba dans la purge au sommet de février demeure d'ailleurs trouble[316].

Le réchauffement de la relation entre Moscou et Addis-Abeba a d'abord été favorisée par la chute de l'empereur que les médias russes ont salué comme « un jalon de la révolution[317] ». Cependant, entre 1974 et 1975 Moscou observe le régime éthiopien se mettre en place sans s'investir davantage tant que la gouvernance reste instable et que les orientations politiques sont encore incertaines[318]. À partir de 1975, les échanges entre l'Éthiopie et les États du bloc de l'Est se multiplient, et en juillet 1976 une délégation prestigieuse éthiopienne menée par le dirigeant du comité économique du Derg, le capitaine Moges Wolde Michael, se rend à Moscou et rencontre Andreï Gromyko, le secrétaire du comité central Boris Ponomarev et le vice-président du conseil des ministres Ivan Arkhipov. Sa visite les encourage à envoyer à Addis-Abeba un groupe d'experts pour étudier la mise en place de la coopération entre les deux États[319].

En février, l'accession au pouvoir de Mengistu, de longue date le préféré de Moscou au sein du gouvernement collégial qui règne à Addis-Abeba, consolide la relation entre les deux pays. Le lendemain de la victoire du militaire éthiopien, Anatoly Ratanov, l'ambassadeur soviétique à Addis-Abeba, lui confirme l'assurance d'un soutien complet de l'Union soviétique[320].

Deux mois avant, en décembre 1976, affrontant des difficultés internes croissantes qui s'accompagnent du refroidissement des relations avec les États-Unis, l'Éthiopie a déjà signé un

314« Les États-Unis devront réduire de moitié leur mission diplomatique », *Le Monde*, 31 mai 1977, (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).
315Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, Addis-Abeba, 8 février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.2, *op. cit.*
316Radoslav A. YORDANOV, *The Soviet Union and the Horn of Africa during the Cold War. Between Ideology and Pragmatism*, Lanham (Maryland), Lexington Books (Rowman & Littlefield), 2016, p.157.
317Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.151.
318Radoslav A. YORDANOV, *op. cit.*, p.138.
319Radoslav A. YORDANOV, *op. cit.*, p.143.
320Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.151.

accord secret d'aide militaire à Moscou qui prévoit la livraison de 385 millions de dollars de matériel[321]. La mise en œuvre intégrale de ce programme d'assistance se révèle ensuite conditionnée par une interruption de la coopération militaire entre le Derg et les États-Unis[322], ce qui amène le retrait précipité des agents américains d'Éthiopie et de la base de Kagnew.

L'URSS, très proche de la Syrie a, tout comme les États-Unis, probablement été impliquée dans la guerre érythréenne mais de manière tout aussi indirecte que Washington. Bien que certaines sources avancent que Moscou, suite à la création de la fédération éthiopienne, s'est désintéressée de la question érythréenne jusqu'en 1975[323] – à l'instar de nombreux pays du bloc de l'Est[324] – pour d'autres, lorsqu'en 1964 Damas devient le premier fournisseur d'assistance matérielle directe à l'ELF, elle est très certainement encouragée par Moscou.

En effet, d'une part les armes fournies aux rebelles par la Syrie proviennent de Russie ou de Tchécoslovaquie, ce que le Kremlin ne peut ignorer, et, d'autre part, les deuxièmes plus importants pourvoyeurs d'armes aux Érythréens, à ce moment-là, sont les Chinois qui agissent pour ne pas être en reste et, dans le contexte de la rivalité entre Pékin et Moscou, apporter leur propre soutien au mouvement de libération[325]. Les Chinois et les Soviétiques se font ainsi concurrence pour soutenir les insurgés érythréens à la fin des années 1960 et au début des années 1970 en acheminant chacun de leur côté une grande partie de leur aide par le Yémen du Sud suite à l'indépendance de celui-ci en 1967.

Impliquée tardivement dans la Corne, la Chine a néanmoins cessé d'appuyer les Érythréens dès 1971, année durant laquelle Haïlé Sélassié s'est rendu à Pékin pour rencontrer Mao. Cette démarche a permis au Grand Timonier de faire en sorte que son pays soit reconnu par l'Éthiopie et les Chinois se sont alors empressés d'inaugurer un programme d'aide substantiel au profit d'Addis-Abeba, en mettant l'accent sur la construction de routes[326].

L'assistance cubaine au mouvement érythréen, s'il n'y a aucun doute sur le fait qu'elle ait existé, est également mal connue. La Havane a sans doute encouragé les premiers combattants de l'ELM dans leurs actions terroristes[327] et de toute évidence, l'ELF a été aidé à différentes reprises, ce que le vice-président du conseil d'État cubain Carlos Rafael Rodríguez a admis à plusieurs occasions. Il déclare par exemple en février 1978 : « Nous avons aidé les Érythréens dans leur combat pour

321Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.186. Robert Patman évoque de son côté un accord portant sur 100 millions de dollars de soutien. Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.151.
322Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.145.
323Radoslav A. YORDANOV, *op. cit.*, p.131.
324*Ibid.*, p.148.
325Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.56.
326« The Horn and Your discussions in Peking », Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 10 mai 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 5/78.
327Paul B. HENZE, *Rebels and Separatists in Ethiopia..., op. cit.,* p.35.

l'autodétermination depuis l'époque de Haïlé Sélassié » et, en juillet de la même année : « Lorsque les peuples d'Éthiopie, y compris les Érythréens, ont été brutalement opprimés par la monarchie féodale de Haïlé Sélassié, nous avons soutenu les combattants de la libération nationale érythréenne en tant que plus importantes forces démocratiques luttant pour les changements que le peuple éthiopien voulait[328]. »

Le soutien cubain a néanmoins été interrompu lors du départ d'Haïlé Sélassié et la lutte nationaliste érythréenne est alors devenue illégitime selon les commentaires de la presse cubaine. Trois mois après la chute de l'empereur, les combattants étaient devenus, pour la Havane, des « "séparatistes" [...] aidés et encouragés par le Soudan et l'Arabie saoudite[329] ».

En 1977 il n'est plus question pour le Kremlin d'ignorer le risque d'un démantèlement de l'Éthiopie et tout ce qui peut porter atteinte au gouvernement de Mengistu est vu comme une menace contre la révolution éthiopienne[330].

Les avancées diplomatiques croissantes de l'URSS dans la Corne de l'Afrique les poussent néanmoins à favoriser une résolution pacifique des conflits et font alors mûrir à Moscou l'idée d'une « *Pax Sovietica* », sous la forme d'une confédération englobant la Somalie, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Yémen du Sud et Djibouti[331]. Cette dernière, dont l'indépendance est prévue pour juin 1977, « fait alors miroiter à Leonid Brejnev une potentielle fédération socialiste dans la région[332] ». Les Soviétiques proposent aux pays qui forment cette entité une garantie en matière de soutien économique et militaire et prévoient la création d'un statut particulier pour l'Érythrée et l'Ogaden qui deviendraient des régions autonomes dans les frontières de l'Éthiopie[333].

Ce plan, mené conjointement avec Cuba, vise à atteindre plusieurs objectifs stratégiques. D'une part l'aboutissement d'une telle initiative permettrait d'éviter l'indépendance d'une l'Érythrée dominée par des pays antisoviétiques mais également de repousser un rapprochement durable entre Djibouti et les pays arabes hostiles à l'URSS et, d'autre part, en incluant Aden, le plan compromettrait une éventuelle unification des deux Yémen tout en affirmant la position de l'URSS sur le détroit de Bab-el-Mandeb.

Enfin, le dernier avantage pour Moscou que présenterait cette « intégration régionale » serait le rapprochement des gouvernements éthiopiens et somaliens au profit d'une influence soviétique.

328Nelson P. VALDÉS, « Cuba's Involvement in the Horn of Africa : The Ethiopian-Somali War and the Eritrean Conflict », In Carmelo MESA-LAGO, June S. BELKIN (ed.), *Cuba in Africa*, Pittsburgh (Pennsylvanie), University of Pittsburgh, 1982, pp.79-80.
329*Ibid.*, p.80.
330Radoslav A. YORDANOV, *op. cit.*, p.131.
331Robert G. PATMAN, *op. cit.*, pp.202-203.
332Annick CIZEL, « L'administration Carter et la Corne de l'Afrique :... », *op. cit.*, p.250.
333« Russian make secret bid for power along red sea », *The Observer*, 8 mai 1977, p.6 (En ligne : https://theguardian.newspapers.com/image/258500847/ ; consulté le 28 février 2020).

Moscou ne souhaite pas, en effet, en se rapprochant d'Addis-Abeba perdre ses acquis en Somalie et en particulier la base de Berbera qui lui permet de contrôler l'accès à la mer Rouge et de surveiller les opérations navales américaines dans le Golfe d'Aden et la mer d'Oman, pas plus qu'elle ne veut attirer une implication des Saoudiens aux côtés de Mogadiscio en cas de conflit armé dans la province de l'Ogaden[334]. Quitter la Somalie représenterait en effet un sacrifice important. L'influence soviétique y est omniprésente, et depuis cinq ans, le Kremlin a fourni des armes d'une valeur de plusieurs centaines de millions de dollars au régime de Siad Barre tout en étant largement impliqué dans la formation des forces armées somaliennes et du Service de sécurité nationale interne. Les hauts responsables somaliens sont en lien constant avec des conseillers et diplomates du bloc de l'Est qui sont parfaitement informés de ce qu'il se passe à Mogadiscio. Les Russes sont si nombreux dans le pays – environ 3 000 – que cela représente l'équivalent d'un russe pour 1 000 Somaliens[335].

Les combats entre Mogadiscio et Addis-Abeba doivent, par conséquent, être évités coûte que coûte et Gromyko donne comme consigne depuis quelques temps à ses ambassadeurs en poste dans les deux capitales d'œuvrer en priorité pour prévenir l'apparition d'une guerre ouverte entre l'Éthiopie et la Somalie qui profiterait, selon lui, aux intérêts américains[336]. Les Russes ne doutent pas de la pertinence de leur projet[337] et, en février 1977, le président somalien affirme encore à l'ambassadeur soviétique qu'il ne va pas entrer en guerre contre l'Éthiopie, ce qui ne serait profitable qu'aux « impérialistes » et aux « arabes réactionnaires », mais soutenir le combat pour l'unification des Somalis vivants dans l'Ogaden avec la « patrie-paternelle[338] ».

Entre mars et avril 1977, l'URSS lance ainsi une démarche diplomatique pour tenter d'apaiser les relations entre l'Éthiopie et la Somalie. Fidel Castro se pose en médiateur et, lors d'une tournée qu'il entreprend en Afrique, il se rend en Somalie le 13 mars puis en Éthiopie le lendemain. Il convoque Barre et Mengistu à une réunion conjointe le 16 et suggère aux deux leaders de mettre de côté leurs différends et d'adhérer à la confédération marxiste-léniniste que les Soviétiques suggèrent[339].

La question de savoir si Cuba agit à la solde de l'URSS ou de sa propre initiative en Afrique se pose depuis leur intervention massive en Angola où les Chinois considèrent notamment que les

334Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p.187.

335Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op.cit.*, p.179.

336« The Soviet Ambassador Told Ours in Addis », Message From Yugoslav Embassy in Mogadishu, Mogadiscio, 19 septembre 1975, *Archives du Wilson Center*, collection « The Soviet Union in the Horn of Africa » (En ligne :https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134773 ; consulté le 23 novembre 2020).

337Jean-Claude GUILLEBAUD, « Addis-Abeba : la "pax sovietica" en échec ? », *op. cit.*

338Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to Somalia G.V. Samsonov and Somali President Siad Barre, Mogadiscio, 23 février 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne :https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111841 ; consulté le 23 novembre 2020).

339Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.202.

soldats cubains sont des « mercenaires » agissant pour le compte de Moscou[340]. Il se trouve que l'URSS aide alors à ce moment-là massivement Cuba dans les domaines économiques et énergétiques (mais également sur le plan technique, ou la fourniture de personnels, d'équipement...) et sans cette assistance soviétique Cuba n'aurait pas les moyens de mener des interventions d'une telle envergure en Afrique. Mais l'intérêt idéologique de Castro ne doit pas être sous-estimé. Selon Edward Gonzalez, Cuba est alors un « paladin international avec ses propres motivations qui doit nécessairement opérer dans le cadre des intérêts politiques et stratégiques soviétiques [...] mais poursuit néanmoins ses propres objectifs[341] ».

Les projets de Castro pour l'Afrique sont à replacer dans le contexte des objectifs de l'île caribéenne dans les années 1970. Dans la décennie précédente, la priorité du régime cubain était de se maintenir face à l'hostilité des Américains. L'intérêt pour le continent s'exprime néanmoins déjà à certaines reprises ; Che Guevara se rend en Afrique pour rencontrer et soutenir des leaders de mouvements révolutionnaires dans les anciennes colonies portugaises et au Congo (ex-Congo belge) entre 1964 et 1965 et en 1966 la Tricontinentale qui se tient à la Havane et la revue du même nom publiée dans la capitale cubaine constituent une sorte de forum profitable aux révolutionnaires africains[342] – bien que les Érythréens n'y soient pas invités[343].

Toujours dans les années soixante, les Cubains se sont appliqués à soutenir principalement les guérillas d'Amérique latine. Dans la décennie 1970, avec les difficultés américaines au Vietnam et l'émergence de la détente, l'animosité se réduit de la part des États-Unis envers Cuba. Le régime profite alors de sa sécurité et de sa stabilité pour étendre son influence dans le tiers-monde[344]. Face à la difficulté et la concurrence de Washington en Amérique latine, les Cubains reporte leur combat et leur soutien vers l'Afrique.

Pour Castro, en 1977, l'Afrique constitue « le maillon le plus faible de l'impérialisme ». Il considère que le continent présente de meilleures opportunités en matière de révolution dans la mesure où « la domination impérialiste n'y est pas aussi forte qu'en Amérique latine[345] ». L'implication majeure des Cubains en Angola a mis en lumière leurs activités déjà existantes en Afrique avant l'investissement massif de leurs troupes aux côtés du MPLA[346].

Cette internationalisation de l'île sur un autre continent et son caractère idéologique prouve

340Jacques LÉVESQUE, « La guerre d'Angola et le rôle de Cuba en Afrique », *Études internationales*, vol. 9, n°3, 1978, p.429

341Cité par Carmelo MESA-LAGO, « Cuban Foreign Policy in Africa : A General Framework », In Carmelo MESA-LAGO, June S. BELKIN (ed.), *op. cit.*, p.6.

342Jacques LÉVESQUE, *op. cit.*, p.430.

343Nelson P. VALDÉS, *op. cit.*, p.80.

344William M. LEOGRANDE, « Cuban-Soviet Relations and Cuban Policy in Africa », In Carmelo MESA-LAGO, June S. BELKIN (ed.), *op. cit.*, p.15.

345Jacques LÉVESQUE, *op. cit.*, p.431.

346Jacques LÉVESQUE, *op. cit.*, p.430

qu'elle n'est pas directement dirigée par Moscou mais les relations entre l'URSS et Cuba étant très étroites depuis le début de la décennie, elle se fait tout de même dans la coordination et avec des objectifs communs et un partage, entre les deux États communistes, des succès qui en découlent. Cuba a une politique étrangère bien plus orientée vers le tiers-monde que l'URSS et tandis que celle-ci adopte finalement dans les années 1970 une politique d'influence plus prononcée vers les pays du Sud – Brejnev héritera du surnom de « Brejnev l'Africain » pour sa politique impérialiste envers le continent[347] – les victoires de Cuba en Afrique permettent de renforcer la position de Moscou. On peut citer, par exemple, le lourd revers infligé à la Chine lorsqu'elle soutient en Angola, avec les Sud-africains, les opposants au MPLA[348].

La politique menée par Cuba en Afrique se trouve ainsi en adéquation avec les intérêts soviétiques[349] et « contrairement à ce qui se passait durant les années soixante, Fidel Castro accepte […] de situer son activité politique extérieure plus ou moins à l'intérieur des limites de celle de l'URSS, en tâchant de l'élargir[350] ». Entre février 1976 et avril 1977, Castro et le gouvernement cubain peuvent revendiquer leur engagement auprès de huit pays africains au moins[351]. Cette aide se manifeste en général dans des contextes de luttes émancipatrices ou d'appui aux régimes révolutionnaires[352] avec une assistance militaire s'accompagnant de soutiens médicaux et d'une coopération civile[353] . L'intervention cubaine en Angola, en particulier face à l'Afrique du Sud qu'une grande majorité de pays africains condamnent, a favorisé la très grande popularité de La Havane sur le continent. C'est dans cette assurance victorieuse que Fidel Castro entreprend sa tournée sur le continent en 1977[354].

Au-delà de son soutien aux rebelles érythréens, tout comme les Soviétiques, la première initiative de La Havane dans la Corne a consisté à se rapprocher des Somaliens après l'accession au pouvoir de Siad Barre et la proclamation de la République démocratique somalie. Mogadiscio et Cuba établissent alors des relations diplomatiques le 19 juillet 1972 et le mois suivant, dans un communiqué conjoint, le ministre des Relations internationales de Cuba exprime « le soutien de son gouvernement aux peuples somalis dans le souhait de réunification » et à la politique somalienne

347Cité par Antoine COPPOLANI, « Le monde multipolaire selon Nixon et Kissinger », *op. cit.*, p.165.
348Jacques LÉVESQUE, *op. cit.*, pp.433-434.
349*Ibid.*, p.433.
350*Ibid.*, p.433.
351L'Algérie, la Guinée, le Congo, la Somalie, la Guinée-Bissau, le Mozambique, la Tanzanie et l'Angola. Dominique DHOMBRES, « M. Brejnev croit toujours à un accord de limitation des armements Cuba au service du "camp socialiste" », *Le Monde*, 7 avril 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).
352Wolf GRABENDORFF, « Cuba's Involvement in Africa: An Interpretation of Objectives, Reactions, and Limitations », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n°1, 1980, p.6 (En ligne : https://www.jstor.org/stable/165610 ; consulté le 23 novembre 2020).
353David GONZALES, « Cuban-African Relations : Nationalist Roots of an Internationalist Policy », *Review of African Political Economy*, vol.27, n°84, 2000, pp.319-320 (En ligne : https://www.jstor.org/stable/4006603 ; consulté le 23 novembre 2020).
354Jacques LÉVESQUE, *op. cit.*, pp.431-432.

consistant à « résoudre les conflits territoriaux avec ses voisins par des négociations pacifiques et à l'intérieur d'un cadre africain[355] ». À partir de cette date, les liens entre les deux pays vont grandissant, des techniciens et physiciens cubains se rendent en Somalie et le 7 juin 1974 les deux pays signent un accord technique et culturel[356].

En ce qui concerne Addis-Abeba, comme pour l'URSS, la prudence impose au régime cubain d'attendre, à la suite de la chute de Sélassié, que la gouvernance issue de la révolution éthiopienne de 1974 se précise et c'est seulement après l'avènement de Mengistu, lors du coup d'État du 3 février 1977, que Castro, dans son premier message au gouvernement éthiopien, félicite le nouveau leader. Pour Cuba, cette montée en puissance de l'aile radicale du Derg est l'expression du « triomphe des révolutions en Éthiopie, Somalie et Yémen démocratique[357] ».

Pour coordonner ce « triomphe », il reste à mettre d'accord les parties en présence, une politique menée conjointement par l'URSS et Cuba. Fidel Castro, qui arrive d'Aden où il s'est engagé à faire tout son possible pour trouver une solution au différend entre l'Éthiopie et la Somalie, se rend en Somalie le 13 mars. Il est bien reçu mais rencontre des difficultés à évoquer les questions politiques avec Siad Barre. Il s'aperçoit – et les dirigeants yéménites l'avaient informé à ce sujet – que l'aile droite est en train de prendre le dessus en Somalie, ce qui signifie un rapprochement avec les États arabes et le bloc de l'Ouest[358]. Il trouve Siad Barre « sévère » et « arrogant » et le discours du dirigeant cubain devant les « masses » somaliennes n'est accueilli que froidement par une partie de l'élite locale. Précédé par un match de football, l'allocution de Castro n'est retransmise en direct ni à la télé ni à la radio et le président cubain se demande même si son discours est sensé n'être qu'un complément au match ou si c'est l'inverse[359].

Le soir précédent son départ, Castro parvient à évoquer le projet de fédération. Siad Barre s'indigne qu'il ait lui-même proposé d'unir son pays à l'Éthiopie précédemment tandis qu'Addis-Abeba s'y était opposée[360]. Il assimile l'Éthiopie – qu'il considère comme une puissance coloniale – à l'empire tsariste mais souligne la bonne volonté dont il a fait preuve pour parvenir à un accord[361]. Castro, qui a reçu une invitation pour se rendre en Éthiopie lorsqu'il était au Yémen, annonce à Siad Barre qu'il compte aller à Addis-Abeba le lendemain. Ce dernier, sans s'y opposer, exprime néanmoins ses réserves quant au « caractère révolutionnaire de Mengistu et [à] ses bonnes

355 Nelson P. VALDÉS, *op. cit.*, p.66.
356 *Ibid.*, p.66.
357 *Ibid.*, p.67.
358 Transcript of Meeting between East German leader Erich Honecker and Cuban leader Fidel Castro (excerpts), Berlin (Est), 3 avril 1977, *Archives du Wilson Center*, *op. cit.*
359 *Ibid.*
360 Voir partie 1, chapitre 2, page 57.
361 Transcript of Meeting between East German leader Erich Honecker and Cuban leader Fidel Castro (excerpts), Berlin (Est), 3 avril 1977, *Archives du Wilson Center*, *op. cit.*

intentions[362] ».

En Éthiopie, la tournure des événements soulève l'admiration de Castro. Il confiera par la suite au leader du Mozambique Samora Machel que la situation éthiopienne est comparable à une « révolution bolchevik africaine ». Il semble émerveillé par Mengistu en tant que dirigeant « conscient du pouvoir des masses » et qui a su s'imposer en février permettant de soutenir les forces du pays les plus à gauche « sans contrainte[363] ».

En réunissant les deux chefs d'État à Aden, Castro s'aperçoit rapidement de l'ampleur de la menace qui pèse au sujet de l'Ogaden et constate la détermination du président Somalien à se montrer intransigeant[364]. Il décrit ce dernier comme « nationaliste » et « chauvin » et doute de son véritable engagement dans le socialisme[365]. Castro dira l'année suivante avec le recul qu'il était évident que Barre et les dirigeants de la Somalie « avaient déjà élaboré [leur] plan » d'invasion[366]. En quittant Aden, le dirigeant cubain estime que la position de Siad Barre donne à la situation régionale un caractère « complexe et dangereux[367] ». Ainsi, la proposition qui permettrait une domination totale du détroit de Bab-el-Mandeb par l'Union soviétique, accueillie favorablement par Mengistu, est compromise par Barre. Le président somalien refuse d'abandonner ses prétentions sur l'Ogaden et considère que l'Éthiopie adopte une attitude colonialiste et opprime les Somalis[368].

Le Kremlin tente de convaincre à nouveau le dirigeant somalien et le président de l'URSS Podgorny se rend à Mogadiscio le 2 avril pour s'entretenir cinq heures durant avec Siad Barre[369]. La question de la relation entre la Somalie et l'Éthiopie est au cœur de la conversation, et le président somalien reste sur sa position en déclarant qu'il subit une pression de la part des cercles nationalistes Somaliens mais se défend d'être associé aux dirigeants arabes tels que le Soudan, l'Égypte ou encore l'Arabie saoudite et réaffirme son désir de coopération avec l'URSS[370]. La guerre semble néanmoins inéluctable.

---

362 Romanian Ministry of Foreign Affairs, « Cuban Ambassador to Maputo commented on President Fidel Castro's trip to some African countries », Maputo, 23 mars 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne :https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134777 ; consulté le 23 novembre 2020).

363 *Ibid.*

364 Transcript of Meeting between East German leader Erich Honecker and Cuban leader Fidel Castro (excerpts), Berlin (Est), 3 avril 1977, *Archives du Wilson Center*, *op. cit.*

365 *Ibid.*

366 Nelson P. VALDÉS, *op. cit.*, p.68.

367 Romanian Ministry of Foreign Affairs, « Cuban Ambassador to Maputo commented on President Fidel Castro's trip to some African countries », Maputo, 23 mars 1977, *Archives du Wilson Center*, *op. cit.*

368 Memorandum of conversation between Soviet acting Charge d'affaires in Ethiopia S. Sinitsyn and Ethiopian official Maj. Berhanu Bayeh, Addis-Abeba, 18 mars 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne :https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111842 ; consulté le 23 novembre 2020).

369 « M. Podgorny a eu un entretien de cinq heures avec le général Syaad Barre », *Le Monde*, 5 avril 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).

370 Report from CPSU CC to SED CC, Results of N.V. Podgorny's Visit to Africa (excerpts), 19 Avril 1977, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne :https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111610 ; consulté le 23 novembre 2020).

L’échec du projet soviético-cubain révèle certaines lacunes de l'URSS dans l'interprétation des enjeux locaux mais permet à Moscou de comprendre qu'il sera difficile de garder ses positions à la fois en Éthiopie et en Somalie. Ce refus catégorique est également une indication claire sur la faiblesse du poids idéologique socialiste aux yeux de Barre en comparaison avec ses ambitions irrédentistes. Le Kremlin est ainsi rapidement tenté de s'investir davantage en Éthiopie qu'en Somalie, une décision qui n'est pas sans influence sur la politique des États-Unis.

Depuis son intervention en Angola, l'activité de Cuba en Afrique est surveillée aux États-Unis avec grande attention et au sein de l'administration, comme chez un certain nombre de parlementaires ainsi que dans la presse, Castro est soupçonnée d'être à l’œuvre dans chaque mouvement révolutionnaire que connaît le continent. La crise du Shaba fait monter l'inquiétude d'un cran. Déjà en février, Brzeziński indique à Carter que selon des sources diplomatiques, 700 Cubains stationneraient en Somalie et les deux pays auraient signé un accord de défense. Il ajoute que d'après certains rapports, un lien militaire serait en train de se mettre en place entre Cuba et l'Ouganda. Carter écrit dans la marge : « Comment pourrions-nous nous plaindre[371]? » Quelques semaines après, le conseiller s’inquiète à nouveau de la situation en Éthiopie après la visite du leader cubain et décrit une situation très tendue dans le pays[372]. Andrew Young, de son côté, regrette suite à la crise du Shaba, la « " paranoïa" qui saisit ses compatriotes dès lors qu'il est question de Russes et de Cubains sur le continent noir[373] ».

Avec l'implication de Castro dans le conflit entre l’Éthiopie et la Somalie, la politique américaine à l'égard de la Corne de l'Afrique va révéler les antagonismes qui divisent l'administration Carter. Mais avant l'investissement massif de la Havane, Washington tente déjà de saper la politique de Moscou dans la région, d'abord en essayant de neutraliser l'investissement soviétique dans l'océan Indien puis en élaborant une stratégie pour les déloger de Somalie.

371 Weekly National Security Report n°2 From Brzeziński to Carter, Washington, 26 février 1977, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski’s Subject Files, Container 41, Weekly Reports to the President, 1-15, 2/77-6/77, p.5.

372 Weekly National Security Report n°5 From Brzeziński to Carter, Washington, 18 mars 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski’s Subject Files, Container 41, Weekly Reports to the President, 1-15, 2/77-6/77, p.5.

373 « Afrique ambiguë », *Le Monde*, 13 avril 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).

Chapitre V : Les États-Unis et la Somalie en 1977 : le dilemme du soutien

Introduction : Les États-Unis et les choix de la Somalie

Avec le faux départ des négociations sur la limitation des armements stratégiques, les États-Unis craignent de perdre encore du terrain face à la diplomatie internationale soviétique et, tandis que Washington voit progressivement la situation lui échapper en Éthiopie, l'administration démocrate, qui souhaite régler les problèmes dans un contexte régional, est préoccupée par l'amélioration de la position russe dans la région.

Bien que les velléités de Moscou pour imposer une influence soviétique sur l'ensemble des pays de la Corne semblent vouées à l'échec – en grande partie en raison de l'obstination du président somalien de conquérir les terres somalies de ses voisins – l'exécutif américain, poussé par les pays arabes modérés, met en place une stratégie pour contrer les plans du Kremlin dans la partie orientale de l'Afrique et les étendues marines qui l'entourent. Initialement, l'administration, renseignée par la CIA, présume que l'URSS n'est pas prête à sacrifier ses installations en Somalie pour s'investir davantage à Addis-Abeba et reconnaît qu'il n'est pas évident de « prévoir dans quelle mesure l'URSS pourra directement tirer profit de [la] situation [en Éthiopie][374] ». En outre, la « désintégration du pays » qui s'accélère fait douter « que l'URSS puisse fonder sa stratégie dans la Corne de l'Afrique sur l'Éthiopie[375] ».

Tandis que l'incertitude règne, Washington évoque d'abord une possible démilitarisation de l'océan Indien, en concertation avec Moscou, qui aurait un impact certain sur la Corne de l'Afrique, en particulier en ce qui concerne la base soviétique de Berbera.

Cependant, rapidement les États-Unis réalisent qu'ils ont plus à perdre dans la région que leur grand rival et cette idée semble d'autant plus difficile à accepter qu'elle déplaît aux alliés de la Maison-Blanche, en particulier les Français qui préparent l'indépendance de Djibouti. En outre, les Américains prennent conscience que contrairement à ce qu'ils pensaient, autant Moscou que La Havane commencent à prendre parti pour l'Éthiopie, quitte à sacrifier leur influence en Somalie.

Le deuxième élément de stratégie, élaboré par Washington pour neutraliser l'URSS dans la Corne de l'Afrique consiste alors à se rapprocher de la Somalie qui, déçue par le rapprochement

374National intelligence analytical memorandum, « The Ethiopian Revolution and Its Implications », *CIA FOIA electronic reading room*, 28 mars 1977, p.2 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP97S00289R000100170015-5.pdf ; consulté le 29 mars 2020).

375Déjeuner entre David Aaron et Jean-François Poncet, Note du secrétaire général Jean-François Poncet pour le président Giscard d'Estaing, Paris le 15 avril 1977, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers diplomatiques, États-Unis, Divers : notes 1977, AG/5(3)/984.

entre Moscou et Addis-Abeba, semble prête à rompre ses liens avec l'URSS si les États-Unis et ses alliés sont prêts à remplacer leur principal fournisseur d'armement.

La Somalie a régulièrement fait parler d'elle pendant les trois dernières décennies. Elle a en effet des raisons – malheureusement souvent funestes – d'attirer l'attention. Le pays constitue un cas d'étude très riche pour toutes les disciplines des sciences humaines et sociales en raison, d'une part, des particularités très significatives de son ethnie majoritaire, d'autre part pour le cas de l'indépendance *de facto* du Somaliland qui souligne « les processus de construction d'États [qui] dans cette zone restent inachevés[376] », mais également pour les concours de circonstance tragiques qui ont entraîné le pays dans un cycle infernal depuis le début des années 1990 mêlant terrorisme, piraterie, contrebande de déchets toxiques et insécurité générale sur fond de guerre civile interminable.

Ces conditions désastreuses se sont accompagnées d'interventions internationales, parfois très spectaculaires comme celles qui se sont tenues entre 1992 et 1993 dont la mission américaine sous mandat de l'ONU qui débute en décembre 1992[377]. Ces opérations vont aboutir à une série d'épisodes dramatiques, d'abord pour les Somaliens, mais également pour les forces d'intervention internationales avec la mort de dizaines de Casques bleus et celles de 18 *GI's* qui sera accompagnée par la diffusion d'images filmées montrant un soldat américain transporté par une foule exaltée dans les rues de Mogadiscio[378]. Ce spectacle va entraîner le retrait des forces américaines et un traumatisme national qui sera souvent utilisé comme justification de la part des États-Unis pour expliquer leur manque de réactivité au moment du génocide rwandais[379].

La Somalie, pour toutes ces raisons, est ainsi un sujet d'actualité récurrent, et les complexités locales ont entraîné un grand nombre de publications scientifiques et journalistiques très riches[380].

Mais, dans les années 1970 la Somalie était surtout célèbre pour sa faculté à revendiquer les territoires de ses voisins et mener une guerre diplomatique et militaire pour mener à bien son projet

376Roland MARCHAL, « Une histoire d'États... », *Politique africaine*, n°122, 2011, p.59.

377Le Conseil de sécurité décide en décembre 1992 de lancer l'*United Task Force* (UNITAF) dont le mandat consiste à assurer la distribution de l'aide d'urgence. L'emploi de la force est autorisé par la résolution 794 du Conseil de sécurité qui précise qu'en « prenant note […] des lettres du Secrétaire général […] » il estime « qu'il est devenu nécessaire de revoir les fondements et principes de base de l'action des Nations unies en Somalie […] » et qu'« en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies » elle « autorise le Secrétaire général et les États membres qui coopèrent […] à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie ». Nations unies, « Résolution du Conseil de sécurité », *ONU,* Documents officiels, 1992 (En ligne : https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/resolutions-adopted-security-council-1992 ; consulté le 23 novembre 2020).

378Anne-Claire DE GAYFFIER-BONNEVILLE, « L'intervention en Somalie 1992-1993 », *Revue historique des armées*, n°263, 2011, p.9 (En ligne : https://rha.revues.org/7214 ; consulté le 26 octobre 2020).

379« Bill Clinton fait son mea culpa sur le génocide au Rwanda », *Le Monde*, 27 mars 1998, p.3. L'épisode à également donné lieu a un film "*blockbuster*", *La chute du faucon noir*, réalisé par Ridley Scott qui raconte la bataille de Mogadiscio. Le drame a évoqué chez certains aux États-Unis la crainte d'un bourbier et un nouveau syndrome du Vietnam avec l'apparition du terme : « syndrome vietmalien », Anne-Claire DE GAYFFIER-BONNEVILLE,, *op. cit.*, p.9.

380Voir notamment les travaux de Roland MARCHAL, Marc FONTRIER et Stephen SMITH.

de réunification. Elle invoque le droit des peuples à l'auto-détermination et le président Barre soutient ainsi la lutte pour l'indépendance de l'Ogaden en proclamant un discours nationaliste qui entre dans les standards de la décolonisation puisqu'il dénonce publiquement l'occupation de la province par Addis-Abeba à l'ONU, à l'OUA mais également au sein de la Ligue arabe. C'est dans cette dernière organisation que le gouvernement somalien dépose en septembre 1977 un projet de résolution visant à condamner l'Éthiopie « colonialiste » accusée d'agresser la Somalie et reconnaître les rebelles de l'Ogaden comme un mouvement de libération[381].

Aux États-Unis, la ligne officielle est celle du respect de l'intégrité des frontières et de la préservation du découpage colonial, conformément à la fameuse résolution de la charte de l'OUA. Il est logique qu'un juriste tel que Cyrus Vance considère cette option comme la plus évidente, d'ailleurs comme nous l'avons vu, le département d'État et tout particulièrement le bureau des Affaires africaines considèrent traditionnellement les idées irrédentistes de la Somalie comme injustifiées et malvenues[382].

Mais avec le soutien russo-cubain aux côtés des Éthiopiens, certains à Washington estiment qu'il ne faut pas accorder aux Russes le prestige d'une victoire dans l'Ogaden, d'autant qu'il pourrait être dans l'intérêt des Américains que les combats dans la Corne deviennent plutôt un bourbier pour les Soviétiques[383]. Pour ces *cold warriors*, la carte de l'Afrique est une carte qui sépare Est et Ouest.

Pour Brzeziński, ce n'est pas la Somalie ou l'Éthiopie qui comptent, mais l'URSS : un peu dans le même esprit que Bismarck qui déclarait en 1888 : « Votre carte de l'Afrique est certes très belle, mais ma carte de l'Afrique est en Europe. Ici, il y a la Russie et ici […] la France, et nous sommes au milieu. C'est ma carte de l'Afrique[384]. » C'est une carte un peu semblable de la Corne de l'Afrique qui pourrait orner le bureau du conseiller à la sécurité nationale avec les États-Unis d'un côté, l'URSS de l'autre, et l'Europe au milieu.

381 Télégramme n°2289/91 du conseiller à l'ambassade de France au Caire Jean-Louis Lucet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Le Caire, 6 septembre 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

382 Voir p.86-87.

383 Memorandum From the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (McGiffert) to Secretary of Defense Brown, Washington, 20 décembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.36 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d36 ; consulté le 26 novembre 2020).

384 Richard Kuba, « Regards sur l'Autre lointain : l'ethnologie de l'Afrique en Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 217, 2016, p. 209.

2.5.1 Négociations autour de l'océan Indien et stratégie américaine de soutien à la Somalie

Dans le souci d'affaiblir la position des Soviétiques sur les rivages occidentaux de l'océan Indien – où Moscou occupe une base à Berbera en Somalie – les États-Unis vont tenter de s'accorder avec le Kremlin sur la nécessité d'une démilitarisation de la grande étendue marine.

Jusqu'au milieu des années 1970, malgré le renforcement de la présence navale russe dans l'océan Indien initié depuis 1965, les Soviétiques ne constituent pas une menace sur la libre navigation des tankers depuis les champs pétrolifères vers les marchés occidentaux. Ils manquent alors en effet d'infrastructures stratégiques dans la région et bénéficient d'un accès limité aux ports locaux. Mais comme le souligne en 1972 James H. Noyes, le sous-secrétaire adjoint à la Défense pour l'Afrique, le Proche-Orient et l'Asie du Sud, devant une sous-commission de la Chambre des représentants, si l'absence de bases permettant aux Russes d'entretenir et de ravitailler leur flotte « imposent des limites pratiques à la taille et à la durée des déploiements navals soviétiques dans l'océan Indien », ces « limites pourraient être réduites par l'obtention d'accès aux installations sur [ses] côtes, ou par la réouverture du canal de Suez, ou les deux[385] ». Les craintes du Pentagone se matérialise à l'automne 1972, lorsque les Soviétiques entament la construction de leur base de Berbera, avec des possibilités de stockage, de ravitaillent et de réparation des navires. En décembre, une base de communication à longue portée est opérationnelle et l'année suivante, des installations sur place permettent le stockage de missiles[386].

Guidés par ces considérations, Carter et Vance expriment le premier février 1977 à l'ambassadeur soviétique à Washington leurs préoccupations au sujet de l'océan Indien où, selon le président démocrate, circule de l'armement qui arrive en Afrique. Ce dernier en profite pour dénoncer la présence de soldats cubains sur le continent et le secrétaire d'État américain ajoute que la situation africaine est explosive et cruciale pour les relations bilatérales entre l'URSS et les États-Unis. D'après lui, introduire des armes conventionnelles en Afrique va être coûteux pour tout le monde.

Carter propose alors que les Soviétiques incluent Berbera dans le projet d'une démilitarisation de l'océan Indien et que, dans ces conditions, les États-Unis seraient d'accord pour négocier. Dobrynine, qui précise que les Soviétiques ne sont pas intéressés par une confrontation en Afrique, indique qu'il passera le mot à son gouvernement[387].

385Déclaration de James H. NOYES, dans « U.S Interests and Policy Toward the Persian Gulf », *Hearings before the Subcommittee on the Near East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*, Washington, U.S Gouvernement Printing Office, 2 février 1972, p.24.

386Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op.cit.*, p.157.

387Memorandum of Conversation, Washington, 1er février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1977, doc.3, *op. cit.*

Ce projet de démilitarisation fait écho à une initiative soutenue par les non-alignés à l'ONU qui souhaitent faire de l'océan Indien « une zone de paix ». Ce projet, qui s'adresse avant tout aux grandes puissances, est soutenu en particulier par l'Inde et finalement « recommandée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1971, dans la Résolution 2832[388] ».

Bien implanté dans les océans depuis le début des années 1970, l'Union soviétique surveille la région avec son imposante flotte de guerre « pourvue de systèmes d'armes de plus en plus sophistiqués[389] ». Elle s'abstient donc en 1971 lors du vote des premières résolutions. Mais en 1977, Moscou est plus encline à se rapprocher de la majorité de l'Assemblée générale car elle a conscience que les « Occidentaux » ont plus à perdre, en particulier les Américains. Vance indique à l'ambassadeur français aux États-Unis en avril que visiblement « le seul objectif des Russes [est] d'éliminer les bases occidentales dans l'océan Indien, en particulier Diego Garcia[390] ».

Si Carter fait un appel en mars pour relancer le projet[391], c'est pour favoriser une politique de détente et tenter de restreindre la politique des Soviétiques dans le tiers-monde et en particulier en Afrique. Mais le président démocrate agit également ainsi pour « enlever aux Soviétiques l'avantage de la propagande dans ce domaine » et mettre les Russes « au pied du mur[392] ».

D'après Dobrynine, les Soviétiques ont déjà tenté de négocier sur des réductions d'armements dans l'océan Indien avec l'administration précédente, sans aucun succès. Il dit : « Nous avons proposé mais n'avons reçu que des non[393]. » Lorsque Vance se rend à Moscou fin mars, il évoque à nouveau avec Gromyko le projet[394] et envoie un mémorandum à Washington dans lequel il dit qu'il a exprimé l'intérêt des États-Unis de connaître le « point de vue » des Soviétiques « en particulier sur la question de l'élimination des bases, la limitation du nombre de jours de navigation pour les navires de guerre et la définition de la zone précise à couvrir[395] ». Le secrétaire d'État s'entend avec Gromyko pour mettre en place des groupes de travail sur différentes questions mais en particulier

388 André Oraison, « L'océan Indien "Zone de paix" : objectif utopique ou plausible réalité ? Radioscopie critique de la résolution 2832 (XXVI) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1971 et contenant la déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix », *Revue de la recherche juridique*, n°173, 2018, p.1275.

389 *Ibid.*, pp.1279-1280.

390 Circulaire n°275, de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination de l'ambassade de France à Washington, Paris, 4 avril 1977, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, Relations politiques avec la France, Visites, février-avril 1977, visite à Paris de Cyrus Vance, 1-2 avril 1977, 91QO/883.

391 Mohammad Reza Djalili, Dietrich Kappeler, « La situation militaire des pays de l'océan Indien », *Politique étrangère*, n°5, 1977 p.517.

392 Circulaire n°275, de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination de l'ambassade de France à Washington, 4 avril 1977, *AMEAE*, *op. cit.*

393 Memorandum of Conversation, Washington, 1er février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1977, doc.3, *op. cit.*

394 Memorandum of Conversation, Moscou, 29 mars 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1977, doc.20 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d20 ; consulté le 26 novembre 2020).

395 Presidential Review Memorandum/NSC 251, Washington, 7 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Indian Ocean, doc.99 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d99 ; consulté le 26 novembre 2020).

au sujet de l'océan Indien[396].

L'administration Carter projette également de convaincre l'Inde, puissance régionale qui s'est montrée jusque-là beaucoup plus critique à l'égard de Diego Garcia que de la présence russe à Berbera[397].

Mais il reste à rassurer également les alliés et en particulier les Français, très présents dans la région, notamment autour de Djibouti. L'ambassadeur français à Washington explique à Vance, qui revient de son séjour à Moscou, que les Français se sentiraient « très gênés si une adhésion quelconque était donnée par les Américains au concept de "zone de paix dans l'océan Indien" déjà présenté par les Russes aux Nations unies ». Il ajoute qu'un abandon de Diego Garcia serait dangereux « sans compensation équivalente de la part des Russes en Somalie » avant d'ajouter que les Français souhaitent « pouvoir faire circuler librement [leur] flotte[398] ». Le secrétaire d'État américain rassure alors le diplomate en précisant que le concept de « zone de paix » soutenu par le Kremlin à propos de l'océan Indien n'est finalement pas acceptable par les États-Unis qui ont une importante base en cours de développement à Diego Garcia et ne souhaitent pas laisser les Russes et leurs installations en Somalie imposer leurs forces[399] .

En évoquant à nouveau l'océan Indien dans un entretien avec le président français le 9 mai, Carter indique au président Giscard d'Estaing qui s'inquiète pour la libre-circulation de la flotte militaire française dans l'océan Indien : « Nous comprenons bien que vous avez des intérêts dans la région. Nous avons été fautifs en omettant de vous consulter avant de faire une déclaration publique. » Il admet ensuite que l'initiative a d'abord été celle de Moscou en disant : « Les Soviétiques ont souvent demandé une démilitarisation de la zone » avant de préciser les propres enjeux américains : « Nous venons d'achever la construction d'une piste d'atterrissage et de réservoirs de carburant à Diego Garcia[400]. »

Mais il n'y a pas que chez les alliés que le projet dérange, aux États-Unis également cette éventuelle démilitarisation soulève de sérieux doutes. Au sein de l'administration le projet envisagé doit encore trouver une cohérence tandis que le NSC est favorable à une proposition qui permette de maintenir la situation militaire dans l'océan Indien à son stade de 1977 tandis qu'au département

396Cyrus VANCE, « News Conference, Moscow, March 30 », Moscou, 30 mars 1977, *Department of State Bulletin*, vol.76, n°1974, Washington, U.S Government Printing Office, 25 avril 1977, p.401 (En ligne : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015077199365&view=1up&seq=111 ; consulté le 20 novembre 2020).

397Memorandum From Gary Sick et William B. Quandt to Brzeziński, Washington, 26 avril 1977, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 26, Meetings - SCC 12, 5/4/77, Indian Ocean.

398Circulaire n°275, de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination de l'ambassade de France à Washington, 4 avril 1977, *AMEAE*, *op. cit.*

399*Ibid.*

400Entretien entre le président de la République française et le président des États-Unis, 9 mai 1977, *ANFP*, *op. cit.*

d'État on souhaite que s'opère une véritable réduction[401]. Alors que la situation se dégrade dans l'Ogaden à la fin de l'été 1977, le *Washington Star* écrit que les responsables officiels américains considèrent la suggestion de Carter de démilitariser l'océan Indien comme incohérente :

> [L'océan Indien] permet l'accès au golfe Persique pour les navires de guerre ou les navires de ravitaillement nécessaires afin d'y soutenir une opération militaire [...]. [Tandis qu'une] deuxième réunion soviéto-américaine doit se tenir […] la position américaine n'a pas été définie. […] Les responsables du contrôle des armements [...] veulent limiter sévèrement les opérations militaires sur place, cherchant éventuellement un accord sur le nombre de jours que les navires de guerre peuvent passer dans l'océan. Le pentagone est toutefois réticent à exclure n'importe quelle possibilité de mener des opérations dans la région. [...] Un océan militarisé a plus d'importance pour [les États-Unis] en termes nucléaires stratégiques que pour le Kremlin. Le Pentagone peut penser que l'obligation [pour les États-Unis] d'être prêt à combattre dans le golfe Persique est un nouvel argument solide pour s'opposer aux avancées [des discussions autour de la] démilitarisation de l'océan Indien […] La nécessité d'utiliser la puissance militaire américaine dans la région du golfe Persique pourrait résulter d'une tentative hostile [de la part des États de la région] de refuser leur pétrole aux États-Unis. La principale menace est considérée comme étant [l'influence de] l'Union soviétique[402].

Au même moment, en marge d'un séminaire organisé par l'*Aspen Institute*, Helmut Sonnenfeldt, ancien collaborateur de Kissinger, résume les inquiétudes que soulève la démarche de Carter chez les partisans d'une attitude ferme face aux Soviétiques. Il confie à l'un des collaborateurs de Thierry de Montbrial, le directeur de l'Institut français des relations internationales[403] que « l'initiative Carter est "aberrante" car l'évolution politique de la "Corne de l'Afrique" et du Golfe rendent de plus en plus nécessaire le maintien d'un point d'appui dans la région ». Pour lui, « les États-Unis auront d'autant plus besoin de Diego Garcia que, de toute évidence, ils pourront de moins en moins envisager un éventuel repli sur Simonstown [base navale sud-africaine]. Le Congrès qui était largement hostile à Diego Garcia au départ (et le demeure dans une certaine mesure) "n'ira pas cependant, dans ces conditions, exiger le démantèlement des installations en cours de construction". » M. Sonnenfeldt estime néanmoins qu'en tout état de cause, « les négociations sur l'océan Indien ne peuvent guère aller très loin[404] ».

401 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* pp.174-175.

402 Henry S. BRADSHER, « Carter's Secret Plan to Defend Middle East », *Washington Star*, 9 septembre 1977, p.12, voir : *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 19, Indian Ocean, 7/77-8/77.

403 Sonnenfeldt et de Montbrial sont, tous deux, proches de la Commission trilatérale et font partie du comité de rédaction de la revue *Foreign Policy* qui exprime, en général, les opinions essentielles de la Commission. Georges-Albert ASTRE, Pierre LEPINASSE, *La Démocratie contrariée. Lobbies et jeux de pouvoir aux États-Unis*, Paris, La Découverte, 1985, p.122-123.

404 « Entretien avec M.Sonnenfeldt », Note N/306 du centre d'analyse et de prévision du ministère français des Affaires étrangères, Paris, 2 septembre 1977, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), États-Unis, Divers : notes 1977, AG/5(3)/984.

Ce que dit l'ancien membre du NSC se révèle plutôt exact, le processus de démilitarisation n'aboutira pas. Si l'Assemblée générale des Nations unies encourage la démarche et propose la résolution 32/86 le 12 décembre 1977 – à laquelle l'Union soviétique qui a alors rompu ses liens avec la Somalie vote favorablement[405] – ces pourparlers bilatéraux entre Washington et Moscou à propos d'une réduction de la présence militaire des deux puissances et non pas d'une réelle zone de paix entraîne le mécontentement des États non-alignés qui estiment que les négociations n'aboutiront qu'à une stabilisation des forces en présence et non pas à leur retrait[406]. En outre, l'importante implication soviético-cubaine dans la Corne va finalement pousser les États-Unis à suspendre des discussions qu'ils jugent « incompatibles avec la politique expansionniste menée sur le terrain par les Soviétiques, notamment en Éthiopie[407] ».

À l'issue de la guerre froide en 1992, Jean-François Guilhaudis écrira : « Nombreux sont ceux, même parmi les spécialistes des relations internationales, qui ignorent qu'il y a un dossier du désarmement relatif à l'océan Indien », un dossier qu'il qualifie d'« assoupi » ou « stagnant » et compare avec celui des MBFR en Europe qui a mis plus de quinze ans à aboutir[408]. Mais en 1977, la proposition, lancée de manière maladroite par Carter, souligne la préoccupation des Américains au sujet de la présence russe sur les rives africaines et cette véritable difficulté à concilier détente et rivalité.

Ce projet au sujet de l'océan Indien étant voué à l'échec – les Américains ayant plus à perdre que Moscou dans la région – pour contrer les Russes dans la Corne, le deuxième élément de stratégie qui se met en place consiste à tenter de s'imposer en Somalie, conformément aux décisions issues du PRM qui préconisent un rapprochement avec les pays voisins de l'Éthiopie socialiste. La situation semble favorable car, en voyant la situation régionale tourner à son désavantage, Siad Barre considère qu'il est peut-être temps de changer de partenaire et, déçu par Moscou, continue son rapprochement avec les États arabes alliés des États-Unis[409].

Lorsqu'il rencontre Andrew Young début février 1977, à l'occasion des célébrations de Zanzibar, le président somalien fait part au diplomate américain de ses intentions de se rapprocher de Washington et Young, lorsqu'il fait un compte-rendu de sa visite sur le continent à Carter à la fin du mois, écrit : « La situation critique dans la Corne de l'Afrique nécessite un renforcement des liens

405Jean-François GUILHAUDIS, « La politique du désarmement dans l'océan Indien », In Pierre MAURICE, Olivier GOHIN (dir.), *Les relations internationales dans l'océan Indien*, Actes du colloque international tenu à Saint-Denis de la Réunion, Septembre-octobre 1992, Saint-Denis, Édition : Université de La Réunion, 1993, p.226.

406André ORAISON, *op. cit.*, p.1297.

407Hélène MAZERAN, *L'océan Indien, un enjeu pour l'Occident*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p.207.

408Jean-François GUILHAUDIS, *op. cit.*, p.219.

409Télégramme n°176/184 de l'ambassadeur Claude Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères Mogadiscio, 21 mars 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

entre les États-Unis et la Somalie ». D'après le représentant américain à l'ONU, Siad Barre ne peut se nourrir de l'armement russe et à besoin d'aides au développement sous d'autres formes[410].

À ce moment-là, au NSC, David Aaron évoque avec Henze l'idée de profiter de la situation régionale pour se rapprocher des Somaliens. Ce dernier répond au principal adjoint de Brzeziński :

> C'est une bonne idée d'essayer d'exploiter les inquiétudes somaliennes concernant l'approvisionnement de l'Éthiopie en armes soviétiques. Notre objectif devrait être d'encourager les Somaliens à prendre un peu plus de distance avec les Soviétiques. À plus long terme, nous pourrions espérer rendre les Somaliens un peu moins inflexibles sur les questions territoriales, Djibouti, etc. [...] À plus court terme, le maximum que nous pouvons espérer est que la politique soviétique de tenter de jouer tous les bords les uns contre les autres dans la région de la Corne pourrait se retourner [contre eux] [...]. La chose la plus encourageante qui puisse arriver (et semble déjà se produire dans une certaine mesure) est que les Saoudiens commencent à jouer un rôle en Somalie. Ils ont l'argent pour acheter le détachement de la Somalie des Soviétiques s'ils le voulaient vraiment[411] .

Les Américains estiment fin mars que les Saoudiens pourraient avoir fourni autour de 300 000 dollars pour que la Somalie rompe ses liens avec les Soviétiques[412]. Au moment où Henze écrit son mémorandum, Young fait parvenir une lettre au président somalien dans laquelle il évoque, en réponse au « souhait [de la Somalie] d'améliorer les relations avec les États-Unis » la bonne volonté des États-Unis d'aller dans ce sens, en rappelant la posture internationale de Washington. Il écrit :

> L'amitié qui lie la Somalie et l'Union soviétique ne doit pas être un obstacle en soi à l'amélioration des relations américano-somaliennes. Cependant, vous avez admis reconnaître le fait que les États-Unis ont des responsabilités internationales. En évaluant dans quelle mesure une amélioration des relations américano-somaliennes peut être réalisée, ce que désire l'administration américaine, vous comprendrez certainement que nous devons tenir compte de la mesure dans laquelle la relation entretenue par l'Union soviétique avec la Somalie empiète sur les responsabilités stratégiques internationales des États-Unis. [...] J'espère que nos échanges […] seront suivis d'un dialogue accru entre nos deux gouvernements qui se traduira par de meilleures relations entre nos deux pays[413] .

Il indique ensuite au président somalien qu'il ne tient qu'à lui de saisir l'opportunité de poursuivre ce dialogue lors de la visite du sous-secrétaire adjoint aux Affaires africaines, Talcott W.

---

410 Telegram From the Department of State to Vance, Washington, 18 février 1977, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Part 2, Sub-Saharan Africa, doc.2 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p2/d2 ; consulté le 2 septembre 2020).

411 Note From Henze to Aaron, Washington, 22 février 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 2/77.

412 Memorandum From Brzeziński to Mondale, Washington, 25 mars 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 3/77.

413 Telegram From the Department of State to the Embassy in Somalia, Washington, 23 février 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.3, *op. cit.*

Seelye à Mogadiscio les 1er et 2 mars.

Lorsqu'il arrive en Somalie, ce dernier, qui souhaite à nouveau souligner la bonne volonté du gouvernement démocrate, déclare à la presse que « l'administration Carter a ouvert un nouveau chapitre dans les relations des États-Unis avec l'Afrique ». Une série d'entretiens que le diplomate tient au ministère des Affaires étrangères somalien permet ensuite, selon les propos de l'ambassadeur français sur place Claude Mantel, « aux Américains de constater que le climat des relations bilatérales s'améliorait et que, jamais depuis 1969, des entretiens américano-somaliens n'avaient été aussi détendus[414] ». Une amélioration des relations que l'ambassadeur met en perspective avec la décision du président Carter de réduire l'aide militaire à l'Éthiopie. Avant de rentrer au États-Unis, Seelye et reçu par le chef de l'État Siad Barre lors d'une entrevue qui dure trois heures[415], alors qu'une rencontre avec Mengistu ne lui avait pas été accordée lors d'un précédent séjour en Éthiopie les 24 et 25 février[416].

Dans la capitale américaine, l'ambassadeur somalien Abdullahi Ahmed Addou rencontre en mars le secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines William Schaufele qui lui fait part du souhait des États-Unis d'améliorer leurs relations avec la Somalie[417].

Ces propos ne tombent pas dans l'oreille d'un sourd, et à partir de là, Addou va mener une campagne auprès des fonctionnaires qui sont prêts à l'entendre pour que les États-Unis soutiennent son pays. Il insiste particulièrement sur les questions d'armement et précise qu'un véritable engagement de la part des États-Unis pourrait amener la Somalie à se défaire des liens qui l'unissent avec l'URSS.

Comme le souligne Henze, avec le soutien économique promis par les Saoudiens, c'est, en effet, surtout le remplacement du soutien militaire russe qui pose problème, or pour les États-Unis, justifier une assistance de cet ordre à la Somalie devant le Congrès semble délicat[418]. Mais la tentation est grande, d'autant que début avril, Siad Barre, par le truchement d'un diplomate soudanais, fait parvenir à Carter un message lui signalant sa décision d'autoriser les navires de l'*US Navy* à visiter les ports somaliens. Pour les services de renseignements américains, l'offre, que Carter accepte, est une nouvelle indication de l'insatisfaction du président somalien vis-à-vis des Soviétiques et de son désir de favoriser les contacts entre son pays et ceux du bloc de l'Ouest[419].

414Télégramme n°141/143 de Claude Mantel au ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 3 mars 1977, *AMEAE*, 91QO/966.

415Memorandum From Brzeziński to Mondale, Washington, 25 mars 1977, *ACPL*, *op. cit.*

416Télégramme n°321/325 de l'ambassadeur Barbier, Addis-Abeba, 28 février 1977, *AMEAE*, 91QO/966.

417Memorandum From Brzeziński to Mondale, Washington, 25 mars 1977, *ACPL*, *op. cit.*

418*Ibid.*, p.2.

419Memorandum From Brzeziński to Vance, Washington, 6 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 69, Somalia, 1/77-6/78.

Le président américain semble véritablement disposé à faire preuve de bonne volonté. Il affirme au vice-président Mondale devant un journaliste : « Je veux que tu dises à Cy [Vance] et Zbig [Brzeziński] que je veux qu'ils aillent dans toutes les directions possibles pour faire de la Somalie notre amie[420]. »

À la fin du mois, au moment-même où les États-Unis sont en train d'expatrier leurs ressortissants d'Éthiopie à la demande du Derg, l'ambassadeur somalien Abdullahi Addou, qui rentre de Mogadiscio, se dit porteur d'un message de la part de son président et demande à rencontrer Vance et Carter. Le secrétaire d'État américain informe le président démocrate que l'ambassadeur souhaite probablement troquer un soutien économique et militaire de la part des États-Unis contre une éventuelle rupture diplomatique entre Mogadiscio et Moscou. Vance précise dans son mémorandum qu'il va rencontrer l'ambassadeur et tiendra informé Carter sur la nécessité que ce dernier le rencontre à son tour[421].

Le 3 mai, Cyrus Vance rencontre donc l'ambassadeur Addou qui exprime aussitôt l'inquiétude que procure au président somalien le rapprochement de l'Éthiopie avec l'URSS, en particulier en matière d'armement. Il confirme le plan soviético-cubain de mise en place d'une « fédération socialiste » dans la Corne et affirme que les discussions entre les médiateurs russes et Mogadiscio sont dans l'impasse. Il exprime l'attachement des Somaliens à la religion et au nationalisme en soulignant leur absence d'intérêt pour le socialisme international et reconnaît par ailleurs que leur rapprochement avec les Soviétiques a largement été conditionné par un soutien militaire plus prononcé à l'égard de son pays que celui émanant des pays occidentaux. Il souhaite tout particulièrement s'assurer que Washington serait d'accord sur le principe d'accorder une assistance économique et militaire à son pays.

Le secrétaire d'État est réceptif aux requêtes du diplomate et s'engage à envoyer un expert pour juger des besoins économiques de la Somalie. Il souhaite, par un geste modéré, s'assurer que les Soviétiques ne menacent pas toute initiative américaine mais il se méfie également du préjudice que pourrait causer aux États-Unis un éventuel soutien militaire à la Somalie[422].

Quelques jours plus tard, Brzeziński propose à Carter qu'un attaché de Défense soit néanmoins envoyé à Mogadiscio pour évaluer les besoins du pays. La présence d'un tel attaché à l'ambassade – il n'y en a pas eu en Somalie depuis 1970 – permettrait également, aux yeux du conseiller à la

420Stanley CLOUD, « With Jimmy from Dawn to Midnight », *Time*, vol. 109, n°16, 18 avril 1977, p.18.

421Carter écrit « ok » dans la marge. Memorandum From Vance to Carter, Washington, 26 April 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.16 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d16 ; consulté le 26 novembre 2020).

422Telegram From the Department of State to the Embassy in Somalia, Washington, 4 mai 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.17 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d17 ; consulté le 13 octobre 2020).

sécurité nationale, de mettre à l'épreuve les intentions somaliennes[423].

Entre temps, Addou s'entretient avec le vice-président Mondale avec qui il évoque à nouveau l'idée du « *cluster* d'États » socialistes défendue par les Soviétiques. Il dit que le département d'État ne lui a donné qu'une réponse vague au sujet de l'assistance militaire – Vance lui a dit que l'élaboration de la politique de l'administration en matière de transfert d'armement n'était pas encore terminée mais que les États-Unis pourraient aider les Somaliens à trouver d'autres sources occidentales[424]. Addou exhorte alors les États-Unis à soutenir la Somalie modérément s'il n'est pas possible de fournir une aide militaire à grande échelle dans un premier temps. Mondale, à l'instar de Cyrus Vance, encourage l'ambassadeur à se tourner vers d'autres fournisseurs, une démarche à laquelle Washington serait favorable.

Addou indique que l'armement pourrait passer par le Yémen du Nord[425]. Si Mondale semble ne pas comprendre cette proposition, le diplomate – qui a très probablement bien saisi les difficultés pour l'administration de fournir des armes directement à la Somalie – évoque très certainement la mise en place d'un réseau permettant de faire transiter de l'armement de manière plus discrète de la part des États-Unis. La démarche qu'il propose n'est d'ailleurs pas sans rappeler le circuit qu'empruntaient les armes russes et chinoises en direction de l'Érythrée via le Yémen du Sud.

Puis l'ambassadeur somalien rencontre finalement le président Jimmy Carter lui-même, accompagné de Brzeziński, Talcott Seelye du département d'État et Paul Henze du NSC. Le président américain accepte de le recevoir sous l'influence du département d'État pour qui une telle rencontre serait vraiment appréciée par l'Égypte, le Soudan et plus particulièrement l'Arabie saoudite[426].

Addou rappelle alors à Carter le désir de Siad Barre d'un rapprochement entre son pays et les États-Unis et ne fait aucun mystère des intentions de Mogadiscio. Il déclare sans ambages que les Somalis vivant en Éthiopie veulent être « libérés de la domination éthiopienne[427] ». Il présente son gouvernement comme fidèle à la défense des droits de l'homme en le comparant avec le gouvernement éthiopien qui, selon lui, s'en prend à la population somalie. Connaissant l'importance

423Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 16 mai 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.19 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d19 ; consulté le 13 octobre 2020).

424Vance Evening Reading, Washington, 3 mai 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

425Memorandum From Mondale to Carter, Washington, 12 mai 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.18 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d18 ; consulté le 20 novembre 2020).

426Memorandum From Executive Secretary of the Department of State Peter Tarnoff to Brzeziński, Washington 2 juin 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 6/77-7/77.

427Memorandum for the Record, Washington, 16 juin 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.20 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d20; consulté le 13 octobre 2020).

de la religion pour le président Carter, il insiste sur la piété des Somaliens en sortant de sa poche son propre chapelet[428].

Le président démocrate lui confirme alors l'intention des États-Unis d'évaluer les besoins somaliens en matière économique et militaire. Dans sa politique de réduction des ventes d'armements à l'étranger, il précise au diplomate somalien que l'administration est en train de voir avec ses alliés européens et saoudiens pour transférer de l'armement à la Somalie afin que le pays puisse assurer sa propre sécurité. Le diplomate repart avec un ouvrage de photographies satellites américaines à offrir à Siad Barre de la part de Carter.

Si ce dernier s'est en effet engagé à réduire la vente d'armements à l'étranger[429], la démarche multilatérale, ou en tous cas de concertation avec les alliés, doit également permettre aux États-Unis de soutenir la Somalie pour qu'elle rompe ses liens avec l'URSS sans pour autant être impliqués directement dans les conflits qui touchent la Corne de l'Afrique. Le sous-sol de la Somalie présente bien quelques opportunités minérales[430] mais ce sont surtout des considérations géopolitiques qui priment dans l'idée d'un réchauffement entre Washington et Mogadiscio. En voyant arriver le moment où les Soviétiques devront faire un choix entre l'Éthiopie et la Somalie, l'administration, impuissante face à une situation dont elle n'a plus le contrôle en Éthiopie, espère voir l'URSS perdre ses acquis en Somalie et en particulier ses installations sur la base de Berbera. Une fois l'idée de la démilitarisation de l'océan Indien écartée, c'est ainsi dans la consultation avec ses alliés que l'administration va tenter de soutenir la Somalie.

Brzeziński, conseillé par Henze, écrit en mars au vice-président que la situation impose la prudence, en particulier du fait des projets irrédentistes somaliens et que les États-Unis devraient « avoir autant d'amis et d'alliés que possible pour aider, pas seulement les Saoudiens mais peut-être les Iraniens, les Italiens, Allemands, Israéliens et autres[431] ».

Le conseiller à la sécurité nationale émet également des réserves quant à la possibilité de faire accepter au Congrès une aide militaire à la Somalie, « l'un des pays les plus lourdement armés d'Afrique[432] », qui n'a finalement pas vraiment besoin d'assistance dans ce domaine puisqu'aucun pays n'a l'intention de l'agresser[433].

---

428 *Ibid.*

429 Michael T. KLARE, « Carter's Arms Sales Policies : Business as Usual », *Social Scientist*, vol.7, no.4, 1978, p.3 (En ligne : www.jstor.org/stable/3516757 consulté le 19 juillet 2020).

430 Annick CIZEL, « L'administration Carter et la Corne de l'Afrique :... », *op. cit.*, p.249.

431 Memorandum From Brzeziński to Mondale, Washington, 25 mars 1977, *ACPL*, *op. cit.*, p.2.

432 Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, 14 mai 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 4/77-5/77.

433 Memoradum From Henze to Brzeziński, Washington, 14 mai 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 4/77-5/77.

Henze et Brzeziński sont d'accord sur le fait que s'il faut encourager les Somaliens à rompre leurs liens avec les Soviétiques, une aide américaine directe (le mot est souligné dans les échanges de mémorandum) pose problème et qu'il faut donc trouver des partenaires pour satisfaire Mogadiscio. Brzeziński écrit au président Carter : « Dans les coulisses, nous pouvons jouer un rôle dans la mise en œuvre de ce processus et nous pourrions être en mesure de mettre en place une expertise technique américaine [accompagnée] de conseillers pour les Somaliens dans le cadre de contrats commerciaux[434]. »

En ce qui concerne la concertation avec les Européens, c'est toutefois un format réduit qui va être privilégié. Alors que la réaction américaine à l'appel somalien tarde, Brzeziński écrit à nouveau à Carter dans son rapport hebdomadaire du 3 juin : « En ce qui concerne l'Éthiopie et la Somalie, observons-nous simplement l'évolution de la situation ou prenons-nous des décisions fondamentales sur des questions telles que les pressions somaliennes et érythréennes sur l'Éthiopie ? Les Cubains et les Soviétiques sont peut-être en train de consolider leur position en Éthiopie et ils pourraient réussir à conserver leur position en Somalie. Les Soudanais, les Érythréens et les Somaliens devraient soit être informés que nous ne souhaitons pas les soutenir, ou que nous pensons qu'ils ont une chance de succès et qu'un soutien indirect en leur faveur devrait à présent être plus immédiat. ». Carter écrit dans la marge : « Nous devrions plus agir sur une base quadripartite[435] », signifiant qu'il souhaite que les décisions soient prises avec les quatre alliés des États-Unis européens les plus influents.

Quatre jours avant, Vance rencontre Louis de Guiringaud, le ministre français des Affaires étrangères, qui lui propose l'idée « d'un consortium à quatre (États-Unis, France, Royaume-Uni, Allemagne) pour la fourniture d'armements à la Somalie[436] ». Les Français sont d'accord avec l'idée qu'afin de prendre des décisions et de coordonner les réponses entre alliés européens et les États-Unis, l'idéal reste les rencontres quadripartites qui réunissent les ministres des Affaires étrangères français, ouest-allemand, britannique et le secrétaire d'État américain. Ce format réduit de rencontres, créé quelques années avant l'arrivée de Carter par Kissinger et le Premier ministre britannique James Callaghan, reste secret pour ne pas créer de dissensions avec les alliés de l'OTAN qui n'y participent pas[437].

Le ministre de Guiringaud, lors de sa rencontre avec Vance, lui déclare : « L'Afrique [déborde]

434Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, 14 mai 1977, *ACPL*, *op. cit.*

435Weekly National Security Report n°15, Memoradum From Brzeziński to Carter, Washington, 3 juin 1977, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 41, Weekly Reports to the President, 1-15, 2/77-6/77, p.2.

436Entretien entre entre M. de Guiringaud et M. Vance, 30 mai 1977, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Entretiens année 1977, AG/5(3)/984.

437Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, pp.264-265.

du cadre des compétences de l'Alliance » et les Français ne peuvent se « prêter à des consultations spéciales à ce sujet. [...] Engagés en Afrique », l'action de la France doit « demeurer discrète. Le cadre approprié », selon le ministre, est « celui des Quatre. La publicité coutumière des débats au Conseil Atlantique [empêche] que l'on y aborde sérieusement ce genre de question. Les Africains modérés eux-mêmes ne le souhaiteraient pas. En revanche, [les Français sont] tout à fait d'accord pour communiquer des informations à titre bilatéral, comme [ils le font] déjà avec les Neuf[438]. »

En discutant avec les alliés, les Américains se rendent d'ailleurs compte que Siad Barre a également démarché auprès des gouvernements de l'Ouest pour un soutien, particulièrement militaire, et de Guiringaud déclare à Vance le 30 mai : « Nous avons nous-mêmes été approchés par les Somaliens il y a trois semaines environ. Ceux-ci nous ont demandé de l'armement léger. Nous n'avons accepté de leur fournir qu'une aide humanitaire[439]. »

Dans une démarche de séduction diplomatique, les Somaliens se rapprochent également du Royaume-Uni avec qui la relation a souvent été tendue notamment parce que Londres soutient le Kenya et son souhait de préserver sa région septentrionale peuplée de Somalis et revendiquée par Mogadiscio[440]. Vance estime alors que les demandes ont même été plus audacieuses auprès des Européens car en comparaison avec ce que les Somaliens ont demandé « aux Britanniques et aux Français (des armes légères et des munitions pour équiper respectivement 80 000 et 100 000 hommes) la demande qui est faite [aux États-Unis] est relativement modeste[441] ». Les demandes somaliennes vont continuer et s'amplifier.

En août, le président du conseil des ministres italien Giulio Andreotti se rend à la Maison-Blanche. Carter lui confirme que l'appui des États-Unis à l'Éthiopie a cessé, que la Somalie espère un soutien militaire américain. Il explique que conformément à la politique des États-Unis en matière de ventes et de transferts d'armements, en particulier dans « les régions troublées », il ne peut fournir à la Somalie qu'une quantité limitée de matériel simplement destiné « à maintenir le potentiel militaire somalien au niveau où il était avant que les relations avec Moscou ne se détériorent ». Il ajoute que les États-Unis préfèrent aller « à l'octroi de cette aide militaire dans un cadre multilatéral ».

438Entretien entre entre M. de Guiringaud et M. Vance, 30 mai 1977, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Entretiens année 1977, AG/5(3)/984.

439*Ibid.*

440Le 21 mai 1977, un nouvel ambassadeur britannique en Somalie présente ses lettres de créance à Siad Barre. Son prédécesseur avait rompu son établissement sur place en avril 1976. Télégramme de Claude Mantel au ministère français des Affaires étrangère, Mogadiscio le 23 mai 1977, *AMEAE*, série Europe, juillet 1976-1980, sous-série Grande-Bretagne, Politique étrangère, Relations avec les autres pays d'Afrique (sauf Rhodésie et Ouganda), Somalie, 1929INVA/4446.

441Memorandum From Vance to Carter, Washington, 9 juillet 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.21 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d21 ; consulté le 27 novembre 2020).

Andreotti lui répond que Rome a reçu une demande semblable de la part de Siad Barre et que la requête du président somalien est étudiée en Italie. Il ajoute que les Italiens préfèrent également « passer par un canal multilatéral ». Il évoque un transfert *via* l'Arabie saoudite. Le président du conseil italien se rend d'ailleurs ensuite à Riyad les 6 et 7 août, juste avant une visite de Cyrus Vance[442].

Les soutiens américain et européen se coordonnent ainsi également en concertation avec les pays arabes modérés, tandis que les Somaliens pressent à nouveau leurs alliés musulmans de le soutenir. En mai, les Iraniens s'interrogent déjà sur la possibilité d'une assistance militaire à la Somalie ce qui, d'après le spécialiste du NSC, est « une bonne idée que [les États-Unis] devraient encourager[443] ». En juillet, l'ambassade américaine à Mogadiscio rapporte que les Égyptiens sont déjà en train de fournir de l'armement pour équiper 10 000 soldats tandis que Barre insiste encore auprès de l'Arabie saoudite pour une assistance économique et militaire[444].

Au moment où le président du conseil italien et Vance se rendent en Arabie saoudite, le pays connaît une grosse activité diplomatique avec la visite de treize chefs d'État, dont ceux du Soudan, Zaïre, Yémen du Sud et Somalie en l'espace de quinze jours. Les Saoudiens soutiennent à nouveau que les pays occidentaux doivent appuyer « de leur mieux la Somalie » et cite la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis[445].

Devant le président du conseil italien, le prince Fahd fait part de ses propres préoccupations à propos de la Corne de l'Afrique. Il dit que l'Arabie saoudite ne peut « envisager le passage de [l'Éthiopie] dans le camp soviétique » et qu'elle aide la Somalie[446]. En outre, les Saoudiens affirment un soutien total en faveur de l'indépendance de l'Érythrée puisqu'il n'est pas possible d'attendre d'Addis-Abeba l'octroi d'une autonomie à la région[447].

442Memorandum du Ministre-conseiller aux États-Unis Pierre Boyer au ministère français des Affaires étrangères, Washington le 1er août 1977, *AMEAE*, série Europe, juillet 1976-1980, sous-série Italie, Politique étrangère, Relations avec les États-Unis, 1929INVA/4530.

443Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 18 mai 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 2/77-6/77, p.3.

444Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 26 juillet 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 7/77-10/77, p.2.

445Télégramme n°1151/1161 de l'ambassade de France en Arabie saoudite au ministère français des Affaires étrangères, Djedda, 10 août 1977, *AMEAE*, série Europe, juillet 1976-1980, sous-série Italie, Politique étrangère, Relations avec les pays du Moyen-Orient, Arabie saoudite, 1929INVA/4531, p.2.

446Télégramme n°1555/71 signé La Batie de l'ambassade de France en Italie au ministère français des Affaires étrangères, Rome, 9 août 1977, *AMEAE*, Italie, Relations avec les pays du Moyen-Orient, Arabie saoudite, 1929INVA/4531, p.4.

447Télégramme n°1151/1161 de l'ambassade de France en Arabie saoudite au ministère français des Affaires étrangères, Djedda, 10 août 1977, *AMEAE*, *op. cit.*

Avant même de recevoir ces exhortations de la part des Saoudiens, le 26 juillet, le département d'État américain annonce que les États-Unis sont prêts à vendre des armes « défensives » à la Somalie[448]. Des fuites dans la presse contraignent en effet Washington à déclarer publiquement et sans délai sa décision de fournir du matériel militaire à Mogadiscio[449].

Suite à cette déclaration, la Grande-Bretagne emboîte le pas en annonçant que Londres pourrait délivrer « de modestes quantités d'armes à la Somalie, pour des objectifs de défense[450] ». La France, à ce moment-là, dit curieusement ne pas avoir été consultée sur la question de la fourniture d'armement à la Somalie mais, comme le signale un article du *Monde* le 30 juillet, semble « d'ores et déjà prêt[e] à livrer des armes à Mogadiscio[451] ».

Ces décisions provoquent une violente réaction en Éthiopie où l'agence éthiopienne d'information ENA, parle d'une « conspiration réactionnaire » conduite en partie par l'Arabie saoudite « pour transformer la mer Rouge en un domaine réservé à l'impérialisme[452] ».

Le 1er juin 1977, des actes de rébellion menés par des Somalis en Éthiopie entraînent la destruction de plusieurs ponts sur la ligne de chemin de fer entre Addis-Abeba et le port de Djibouti. Le ministère de l'Information éthiopien accuse alors « des infiltrés entraînés et armés par les Somaliens » et ajoute que ces actions ont été « préparées et coordonnées […] par les dirigeants réactionnaires du Soudan et de la Somalie pour renverser l'unité et perturber la révolution éthiopienne[453] ». La presse éthiopienne rapporte le 9 juin que des « dizaines de milliers de personnes » manifestent leur indignation contre des infiltrés soutenus et armés par la Somalie[454].

Cet attentat fragilise l'économie éthiopienne très dépendante de cette liaison de chemin de fer pour atteindre un débouché portuaire et bien que l'attentat soit finalement revendiqué le 10 juin par le Front de libération Oromo (*Oromo Liberation Front*, OLF[455]), la CIA estime alors que c'est le début d'une pression croissante de la part des Somaliens[456] qui peuvent dorénavant compter sur de

448« Après les États-Unis la Grande-Bretagne est prête à vendre des armes "défensives" à la Somalie », *Le Monde*, 29 juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).

449Memorandum From Assistant Secretary of State Leslie H. Gelb to Vance, Washington, 10 mars 1978, *National Archives and Records Administration (NARA)*, College Park, Maryland, Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763 – 2002, Series : Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977 – 1980, Box 1, VBB lunches, 1/78-3/31/78, Tab.4.

450« Après les États-Unis la Grande-Bretagne est prête à vendre des armes », *Le Monde*, *op.cit.*

451« Les mots et les armes », *Le Monde*, 30 juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).

452*Ibid.*

453Colin Legum, « Ethiopia » in Colin Legum (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.B215.

454« Dire Dawa Residents Express Indignation Over Armed Infiltrators », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°437, 9 juin 1977, p.1.

455Colin Legum, « Ethiopia » in Colin Legum (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.B215.

456Memorandum for the record, « Action items from discussions on 10 june 1977 », *CIA FOIA electronic reading room*, 10 juin 1977, p.1 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80B01554R003300080021-9.pdf ; consulté le 29 mars 2020).

nombreux appuis.

Mogadiscio profite également de la fragilité militaire du régime de Mengistu. En effet, l'Éthiopie qui remplace son équipement militaire américain par un arsenal soviétique, se trouve en conséquence dans une position de faiblesse militaire alors que les nouveaux équipements doivent être pris en main par l'armée éthiopienne et que les soldats manquent de formation[457]. Cette vulnérabilité est accentuée par la déstabilisation du régime que causent les nombreuses purges politiques et militaires. Le pays, au bord de l'implosion, subit par ailleurs, comme nous l'avons vu, de nombreux soulèvements dont celui des Érythréens. Les Somalis qui déstabilisent le sud-est de l'Éthiopie impliquent alors 5 à 10 000 hommes soutenus par le gouvernement somalien selon une estimation de la CIA[458]. Les innombrables difficultés que rencontre l'Éthiopie poussent en effet Mogadiscio à se lancer ouvertement dans la conquête de l'Ogaden.

2.5.2 La guerre de l'Ogaden

Guidé par son rêve de Somalie irrédente, le gouvernement de Mogadiscio n'a cessé depuis son indépendance de se tourner vers la région de l'Ogaden. Cette partie de l'Éthiopie, peuplée à l'époque par environ 350 000 Somalis, comprend presque un quart du territoire éthiopien et si la région est globalement aride, elle abrite néanmoins des zones riches en pâturages où de nombreux nomades somaliens se rendent de façon saisonnière pour leur bétail[459].

Le territoire que les Somaliens revendiquent en 1977 englobe toute la région de Hararghe, dont les deux grands centres urbains Harar et Dire Dawa qui sont parmi les plus grandes villes d'Éthiopie, ainsi qu'une grande partie des provinces de Bale et de Sidamo[460]. C'est dans cette vaste région éthiopienne que les organisations militantes et combattantes somalies ont été les plus précoces et les plus actives dans la lutte. Dans les années 1960, une insurrection dirigée par le Front de libération de la Somalie occidentale (*Western Somali Liberation Front*, WSLF) et soutenue par le gouvernement somalien, s'est alliée à un mouvement de guérilla semblable mené par les musulmans Oromos de la province de Bale[461]. Après avoir capitulé devant Haïlé Sélassié, de nombreux leaders des deux insurrections sont partis trouver asile en Somalie où ils ont maintenu la pression pour que le gouvernement les soutienne dans leur lutte contre Addis-Abeba.

457Memcon Vance-Dobrynin (Vance office), Washington, 17 octobre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.
458National intelligence analytical memorandum, « The Ethiopian Revolution and Its Implications », *op. cit.*, p.15.
459Jeffrey Alan LEFEBVRE, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal :... », *op. cit.*, p.613.
460Le découpage administratif ayant changé aujourd'hui, il s'agit là des provinces administratives de l'époque, voir carte en annexe.
461Ioan M. LEWIS, *Understanding Somalia and Somaliland...., op. cit.*, p.43.

Au début de l'année 1975, l'État somalien réactive le WSLF et, environ six mois après ses premières incursions, le régime de Mogadiscio fonde le Front de libération somalien-abo (*Somali-Abo Liberation Front*, SALF), dirigé par des vétérans de la rébellion de 1960, pour combattre à leurs côtés. Leurs objectifs et leurs stratégies sont mal définis mais, en revanche, il apparaît clairement que les deux fronts ne sont en aucune façon autonomes. Accusée par le gouvernement éthiopien, la Somalie dément être à l'œuvre derrière ces luttes indépendantistes alors qu'elle les organise, forme leurs combattants et se charge de leur procurer des armes. Les fronts agissent finalement en parfaits auxiliaires de l'armée somalienne[462]. Habitués au terrain et soutenus par une bonne partie de la population souvent elle-même armée – le *Time* décrit un désert où tous les nomades semblent tenir « un bâton, une pierre, ou un couteau[463] » – ces fronts connaissent un certain succès.

Mais le gouvernement somalien est tout à fait conscient que ces rebelles ne suffiront pas pour conquérir l'Ogaden. En juillet 1977, Siad Barre décide d'envoyer ses propres troupes et donne raison aux allégations d'ingérence du régime éthiopien. La raison pour laquelle Siad Barre s'en prend militairement à l'Ogaden, plutôt qu'aux autres territoires frontaliers, au-delà de l'opportunité de profiter de la désorganisation d'une armée éthiopienne embourbée en Érythrée, sont liées à différents facteurs, dont la personnalité même du président et son rôle de leader nationaliste.

Les sources ne sont pas concordantes sur le lieu ni la date de naissance de Siad Barre, mais il semblerait que sa mère étant originaire de l'Ogaden, il soit né dans la province éthiopienne du même nom autour de 1912[464]. Il perd ses parents très tôt et d'abord « *camel boy* » comme un certain nombre de ses compatriotes, il parvient finalement à se faire une place dans la capitale de la colonie italienne Mogadiscio[465].

Il devient auxiliaire de police au service de l'État colonial en 1934 et lorsque les Italiens mènent leur offensive dans la Corne l'année suivante, il est impliqué dans les combats contre le régime impérial éthiopien et assiste aux méthodes brutales des militaires fascistes qui ont pour objectif d'imposer leur domination[466]. Une fois les Italiens vaincus et la Somalie administrée par les Britanniques, Siad Barre garde un poste semblable dans la gendarmerie somalienne au sein des auxiliaires coloniaux britanniques et se hisse jusqu'au grade d'inspecteur de police, le titre le plus élevé auquel un Somalien peut prétendre alors. Il garde ensuite à nouveau sa position lorsque la

462Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.188.
463David WOOD, « Sticks, Stones and Rockets », *Time*, 1977, vol.110, n°17, p. 68.
464Mohamed Haji INGIRIIS, *The Suicidal State in Somalia : The Rise and Fall of the Siad Barre Regime, 1969-1991*, Lanham (Maryland), University Press of America, 2016, p.27.
465Stephen SMITH, *Somalie, la guerre perdue de l'humanitaire*, Paris, Calmann Lévy, 1993, p.80.
466Mohamed Haji INGIRIIS, *op.cit.*, p.27.

tutelle italienne dirige à nouveau le sud de la Somalie entre 1950 et 1960[467]. Toujours officier au moment de l'indépendance de la République somalie, il devient finalement commandant de l'armée somalienne en 1965.

Quand il s'empare du pouvoir en 1969 à la suite du coup d'État, il a acquis toutes les clés pour s'asseoir dans « la chaise du maître colonial[468] », c'est-à-dire diriger le pays avec autorité et coercition en reproduisant les méthodes répressives des administrations coloniales qu'il a vécues et en particulier l'une d'elle fondatrice de son ascension : le régime fasciste. L'association entre ses méthodes et le régime italien brutal et autoritaire du Duce sera relevée à de très nombreuses reprises par l'agence de presse éthiopienne qui souhaite présenter le dirigeant somalien comme le « grand méchant » de l'Afrique orientale aux yeux des observateurs internationaux[469].

Pourtant, les débuts du nouveau président somalien sont plutôt prometteurs : il se lance dans une modernisation de l'État et entreprend de réduire les conflits liés à l'appartenance clanique. Le principe du clan doit disparaître et les allusions à cette organisation sociale sont bannies. Les termes d'« oncles » et « cousins » sont remplacés par le terme « *jaalle* », c'est à dire ami, ou plutôt camarade, dans le but de coller également au « socialisme scientifique », l'objectif du nouveau régime[470].

Siad Barre impose également la transcription de la langue somalie à partir de l'alphabet latin et une vaste campagne d'alphabétisation est lancée à partir de 1973 qui suscite un véritable enthousiasme chez les Somaliens. En raison d'un système éducatif somalien « hétérogène et embryonnaire[471] », le taux d'alphabétisés en 1970 ne dépasse pas 5 % dans le pays. La grande campagne d'alphabétisation qui contribue à donner une popularité au président dure deux ans et le pourcentage d'adultes alphabétisés bondit selon les estimations jusqu'à 50% pour les hommes et entre 34 et 54% pour les femmes[472], un progrès spectaculaire. La campagne de Siad Barre permet en outre d'unifier les Somalis qui parlent tous essentiellement somali mais transcrivent jusqu'alors leur langue de façon hétérogène en anglais, en italien et en arabe. Cette politique visant à développer un État moderne porte également sur le développement rural, dans le domaine de la santé et la lutte contre les épizooties[473].

467Stephen SMITH, *op. cit.*, p.80, et Mohamed Haji INGIRIIS, *op.cit.*, p.27.

468Mohamed Haji INGIRIIS, *op.cit.*, p.28.

469Voir à ce sujet : Grégoire METTRA, « Off You Go Barre !, propagande éthiopienne en temps de troubles : L'*Ethiopian Herald*, la guerre de l'Ogaden et le conflit Est-Ouest en 1977-78. 2eme épisode : Débat idéologique et condamnation de l'ennemi par l'*Ethiopian Herald* : l'affrontement des mythes nationaux », *Blog scientifique du Centre français des études éthiopiennes (CFEE),* 2020 (En ligne :https://cfee.hypotheses.org/7469 ; consulté le 20 novembre 2020).

470Robert WIREN, *op. cit.*, p.41.

471Didier MORIN, « Le parcours solitaire de la Somalie », *Politique africaine*, n°23, 1986, p.61.

472*Ibid.*, p.64.

473Robert WIREN, *op. cit.*, p.42.

Ces démarches contribuent cependant à creuser un écart entre l'espace urbain et un espace rural moins intégré dans la modernisation et plus fidèle aux « coutumes ». Les conseils d'anciens perdent également une part de leur autorité au profit d'une administration étatique moins efficace dans le règlement des conflits qui ont trait aux lignages[474]. Le mouvement de modernisation engendre finalement un désordre structurel où les formes d'autorité prédominantes des Somalis sont mises à mal et décrédibilisées par de nouvelles formes issues du gouvernement. Le nouveau régime s'entoure finalement d'une propagande glorifiant Siad Barre qualifié de « grand chef », un qualificatif auquel s'ajoutera une longue série d'épithètes glorieux (jusqu'à quarante-huit selon Stephen Smith[475]) et s'organise autour de la police politique menée par le gendre du président avec les conseils du KGB soviétique[476].

Ainsi, en garantissant l'unité des Somalis par la réduction des appartenances claniques et l'uniformisation d'un langage écrit, Siad Barre entreprend la construction d'une nation sur des critères essentialistes, et, comme l'écrit Stephen Smith : « Sur ce socle unitaire, en jetant les bases d'une modernité, Siad Barre aurait pu entrer dans l'histoire comme un despote éclairé, une sorte d'Atatürk de l'État somalien[477]. »

Il n'en fut rien cependant car, en parallèle, Barre privilégiant sa propre appartenance clanique – ainsi que celle de son entourage – il met en place un régime particulièrement violent et destructeur, instaure une « terreur d'État » qui s'exprime par l'exécution de généraux et autres figures contestataires de l'armée, par une forte répression policière et l'absence de liberté d'expression. En 1975, dix chefs religieux en désaccord avec une loi initiée par Barre sont abattus par un peloton d'exécution, un événement particulièrement choquant aux yeux de la population somalienne[478].

Pour le poète somalien Mohamed Ga'al Haayow ce type de *leadership* présente l'image d'une Afrique qui tue « ses propres héros[479] » et comme le précise l'auteur somalien Nuruddin Farah à son propos :

> Il avait certains principes en tête, et son intention était de […] doter la Somalie d'une structure étatique et cela fonctionnait très bien. Siad Barre est devenu connu pour cela. Il a fait en sorte que les choses fonctionnent les premières années, mais à partir de là, par la suite, il est devenu comparable à une poule qui produit un œuf et au lieu de permettre à un poussin de naître, mange cet œuf. Parce que le pays se mange lui-même[480].

474Anne-Claire DE GAYFFIER-BONNEVILLE, *op. cit.*, p.2.
475Stephen SMITH, *op. cit.*, p.77. Voir également : Nuruddin Farah qui évoque les « quatre-vingt-dix-neuf glorieux surnoms du général », Nuruddin FARAH, *Du lait aigre-doux*, Chêne-Bourg, Éditions Zoé, 1998, p.114 et 116.
476Robert WIREN, *op. cit.*, p.42.
477Stephen SMITH, *op. cit.*, p.43.
478Mohamed Haji INGIRIIS, *op.cit.*, p.32.
479*Ibid.*, p.29.
480Nuruddin FARAH, dans Alain FERRARI (Réalisateur), *Afrique(s) une autre histoire du 20ème siècle*, (film documentaire), Acte 3 (1965-1989) - Le règne des partis uniques, Paris, INA Éditions, 2010.

Mais avec le développement d'une unité somalienne interne permise notamment par les reformes scolaires, le chef de l'État parvient cependant à garder une certaine popularité en reprenant un second thème fédérateur : la conquête des territoires de la « Grande Somalie », une initiative particulièrement appréciée de ses citoyens et l'une des raisons qui ont poussé au coup d'État en 1969 alors que le gouvernement précédent avait mis « en veilleuse » le projet[481]. En se lançant dans la conquête de la Somalie irrédente, Siad Barre, au-delà de sa tendance à la mégalomanie et au culte de la personnalité, entreprend de répondre aux aspirations populaires du nationalisme patriotique somalien.

En 1977, il veut profiter de son avantage et redoute qu'avec l'investissement de l'URSS en Éthiopie l'occasion ne se reproduise plus. Le 25 juillet, le ministre éthiopien des Affaires étrangères convoque tous les dirigeants d'ambassade étrangers et les diplomates de l'OUA – hormis la délégation somalienne – pour les avertir que la Somalie a ouvertement envahi l'Éthiopie[482].

Après avoir répondu favorablement à un éventuel soutien militaire à la Somalie, l'administration américaine qui n'a encore fourni aucun équipement, est durement critiquée pour avoir poussé Mogadiscio à entrer en guerre. Certaines allégations vont jusqu'à l'accuser d'être complice de l'invasion de l'Ogaden[483].

Les révélations d'un journaliste de *Newsweek*, clairement opposé à Carter[484], s'en prend directement à l'administration qu'elle accuse d'avoir encouragé les Somaliens à se lancer dans la conquête. Ces derniers se plaignent que les États-Unis « les ont salement laissés tomber en les trompant[485] ». L'affaire fait également la une de l'*Ethiopian Herald* le premier octobre. Les États-Unis auraient chargé le Dr. Kevin Cahill – physicien et ami américain du président somalien – de délivrer secrètement un message à Siad Barre lui indiquant la volonté des États-Unis, sous certaines conditions, de fournir de l'armement à la Somalie. Le scientifique aurait ajouté que Washington n'était pas opposée à une croissante pression de la part des rebelles dans l'Ogaden. Le président Somalien aurait vérifié l'information auprès de son ambassadeur à Washington et Addou, après avoir rencontré Carter, aurait ainsi confirmé la légitimité du message[486].

481Robert WIREN, *op. cit.*, p.41 et 45.

482Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, Addis-Abeba, 25 juillet 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.23 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d23; consulté le 13 octobre 2020).

483« Somalia Is Said to Charge U.S. Misled It on Arms Aid », *The Washington Post*, 19 septembre 1977 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/09/19/somalia-is-said-to-charge-us-misled-it-on-arms-aid/20865025-9a44-4069-968c-dd91faf1a019/?utm_term=.5d96b7ae5582; consulté le 9 novembre 2020) et Arnaud DE BORCHGRAVE, « Crossed Wires », *Newsweek*, 26 Septembre 1977, pp.42-43.

484Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, p.70 et Fred HALLIDAY, *op. cit.*, pp.20-21.

485Arnaud DE BORCHGRAVE, *op. cit.*

486« Acrimonious Charge Involving US, Somali Envoys Takes Sinister Turn », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV,

Personne ne peut assurer que les promesses de Carter n'ont pas influencé la décision de Siad Barre, néanmoins, d'après plusieurs sources émanant notamment de l'administration et d'une commission de la Chambre des représentants, la concordance de temps entre le moment où la Maison-Blanche se déclare favorable à un soutien militaire à la Somalie et le déclenchement de la guerre relèverait plutôt de la coïncidence[487]. Pour le Secrétaire adjoint aux Affaires africaines Richard Moose, les promesses américaines « n'étaient pas de nature à permettre à un homme prudent d'envisager une offensive sur leur base[488] ». Selon Paul Henze, le spécialiste du NSC, le fait d'avoir promis des armes à ce moment-là et rencontré personnellement l'ambassadeur Addou – il est tout à fait inhabituel qu'un président des États-Unis reçoive un ambassadeur africain – constituent sans doute les seuls manquements de Carter[489].

Bien que la situation dans la Corne de l'Afrique revête une certaine importance pour l'administration, elle n'est pas aux yeux du président américain une priorité alors qu'il est confronté à d'autres problèmes internes et externes concernant notamment les accords SALT, le traité sur le canal de Panama et les démarches à propos du Moyen-Orient.

Difficile de savoir si le physicien a réellement été mandaté ou s'il s'agit d'une fiction, néanmoins il est très probable que Jimmy Carter ait, en tout état de cause, mal cerné les complexités et les enjeux qui entourent le dossier concernant la Corne de l'Afrique. Début août 1977, alors que le secrétaire d'État adjoint Warren Christopher renseigne le président démocrate dans un mémorandum sur l'avancée du conflit, ce dernier écrit dans la marge : « Ok – je ne sais pas ce que nous devrions faire – le mieux est de minimiser l'aide militaire, probablement[490] », une remarque qui souligne son indécision.

Finalement, le 10 août, lors d'une réunion entre conseillers spécialisés du NSC et du département d'État, les États-Unis décident d'informer les Somaliens qu'avec le conflit en cours dans l'Ogaden ils ne peuvent s'engager à fournir de l'armement dans un futur proche. La majorité au sein des deux institutions préfère néanmoins ne pas « désavouer » pour l'instant la décision d'un soutien militaire américain en attendant de voir comment la situation évolue[491].

Lorsque Carter reçoit une lettre de Siad Barre, le remerciant pour le livre sur les photographies de l'espace, Brzeziński transmet au président démocrate une suggestion du département d'État

n°534, 1er octobre 1977, p.1.

487 Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, p.71.

488 Arnaud DE BORCHGRAVE, *op. cit.*

489 Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.148.

490 Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to Carter, Washington, 3 août 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.25 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d25; consulté le 13 novembre 2020).

491 Note From Henze to William Hyland, Washington, 10 août 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 8/77-9/77.

préconisant une réponse de la part de Carter qui exprime de la fermeté au sujet de la situation dans l'Ogaden. D'après Brzeziński, qui propose une autre version pour la lettre, il serait plus judicieux de ne pas trop en faire et d'envoyer une réponse « revendiquant le crédit politique de l'aide fournie à Siad [Barre] de la part des Saoudiens, Français et autres ». Il ajoute qu'en n'ayant encore rien donné, une réponse négative compromettrait les efforts menés par les États-Unis pour détacher la Somalie de l'Union soviétique[492]. L'ambassadeur Loughran en poste en Somalie écrit depuis Mogadiscio : « Les États-Unis ne peuvent ou ne doivent pas faire grand-chose à présent, si ce n'est regarder et attendre[493] ».

En septembre, alors que les offensives somaliennes s'intensifient dans l'Ogaden, la France et le Royaume-Uni, à l'instar des États-Unis, ajournent publiquement les livraisons qu'ils ont promises au motif qu'ils ne souhaitent pas soutenir l'invasion de l'Éthiopie par la Somalie[494].

Si les troupes éthiopiennes sont nettement plus nombreuses, les Somaliens sont plus mobiles et possèdent plus d'équipement (chars, avions de chasse, artillerie, blindés et véhicules de transport de troupes blindés) qui plus est, de meilleure qualité[495]. Entre juillet et août 1977, face à une armée affaiblie et démoralisée, les Somaliens parviennent à conquérir l'ensemble de l'Ogaden sans toutefois réussir à s'emparer des grands centres urbains Harar, Djidjiga et Dire Dawa.

Cette dernière, la troisième plus grande ville d'Éthiopie, possède une base industrielle développée, un aéroport et surtout un accès à la ligne de chemin de fer qui relie la capitale éthiopienne à Djibouti. Harar, quant à elle, abrite la première académie militaire éthiopienne et Djidjiga contrôle le col de Marda, une forteresse naturelle à haute valeur stratégique qui traverse la chaîne de montagnes. À elles trois, ces villes comptent environ 128 000 habitants et constituent à la fois une aubaine économique et un périmètre défensif permettant de sécuriser le contrôle de l'Ogaden[496]. Si les communications entre ces trois villes sont rapidement menacées par les Somaliens, au milieu de l'été les cités restent néanmoins aux mains des Éthiopiens. C'est en combattant et menant le siège pour la conquête de ces villes que la guerre va se jouer.

Pris dans le conflit de l'Ogaden, il devient évident pour les Soviétiques qu'ils ne pourront préserver leurs alliances avec les deux régimes ennemis de la Corne. Alors qu'ils ne soutiennent quasiment plus que symboliquement la Somalie, c'est déjà trop pour l'Éthiopie. Mengistu déclare lors d'une conférence de presse le 18 septembre que « si les pays socialistes fournissent encore des armes à la Somalie, cela viole non seulement leurs principes, mais révèle également leur complicité

492Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, 18 août 1977, *ACPL*, *ibid.*
493Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 15 août 1977, *ACPL*, *ibid.*
494« Somalie », *Le Monde*, 5 septembre 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).
495Pour avoir un récit détaillé du déroulement de la guerre, voir la description de Gebru Tareke (*op. cit.*, pp.182-217) qui a bénéficié de sources militaires éthiopiennes et propose une description complète des batailles.
496Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.282.

avec le régime réactionnaire de Mogadiscio[497] ».

Dans le cadre de la compétition Est-Ouest, cette guerre africaine illustre l'instabilité des alliances. Tandis que la Somalie est clairement en train de perdre l'avantage aux yeux des Soviétiques face à l'Éthiopie, elle combat néanmoins avec de l'équipement en provenance d'URSS quand l'armée de Mengistu se défend avec les armes livrées par les États-Unis quelques années auparavant. Les deux pays s'en prenant verbalement à l'URSS pour son soutien à l'autre, c'est au tour des États-Unis de caresser l'espoir de retrouver son influence sur les deux États. Paul Henze va même jusqu'à reprendre l'idée à son compte et évoquer un règlement de la situation conflictuelle par une « fédération régionale[498] ». Cela semble tout de même très improbable, Carter avait déjà fait une remarque à ce sujet et en évoquant le projet de fédération socialiste dans la Corne de l'Afrique, il avait écrit en marge d'un mémorandum du département d'État : « Si [les Soviétiques] y parviennent, nous devrons prendre des leçons de leur part[499]! »

Lors d'une rencontre pour étudier la politique à mener dans la Corne où sont présents, entre autres, Brzeziński, le secrétaire d'État adjoint Warren Christopher et Stansfield Turner – le directeur de la CIA – le comité d'examen conclut que l'administration souhaite augmenter ses chances à long terme d'accroître son influence en Éthiopie et en Somalie, « tout en faisant ce qu['ils peuvent] pour que les Soviétiques gagnent le moins possible – ou en fait perdent – de leur participation actuelle ».

En suivant néanmoins une orientation conforme aux idées régionalistes, le résumé se termine en disant : « En attendant, nous voulons essayer de persuader les autres Africains de se sentir une responsabilité sur ce qu'il se passe entre l'Éthiopie et la Somalie[500]. »

En toute logique, cette responsabilité africaine est censée s'exprimer à l'OUA, principal forum continental où sont portées les questions conflictuelles. Du 2 au 5 juillet 1977 se tient la 14ème rencontre annuelle de l'Organisation à Libreville, au Gabon. À cette occasion, ce sont principalement les différends frontaliers entre les pays africains et les difficultés que rencontre l'Afrique australe qui dominent des échanges parfois houleux. Les États africains qui se retrouvent sont en effet profondément divisés. Elikia M'bokolo décrit ainsi les orientations contradictoires :

> L'affrontement semblait devoir opposer deux groupes. Celui des États se disant « révolutionnaires » ou « radicaux » regroupait l'Éthiopie, le Congo, la Libye, la Guinée-Bissau, l'Angola, le Mozambique, plus l'Algérie […]. L'autre groupe, celui

497Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.219.

498Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 24 août 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.26 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d26; consulté le 30 novembre 2020).

499Memorandum From Vance to Carter, Washington, 9 Juillet 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.21, *op. cit.*

500Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 25 août 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.27 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d27; consulté le 13 octobre 2020).

> des « modérés » était venu en force : Cameroun, Côte-d'Ivoire, Égypte […] Soudan, […] Zaïre […]. Entre ces deux camps existait un « marais », qui rassemblait les pays refusant ce clivage, en particulier le Nigeria[501].

Il existe également une autre division qui oppose les États africains « arabes » et les autres, en raison du quadruplement du prix du pétrole en 1973 – dont les compensations financières n'ont pas été suffisantes d'après les dirigeants africains – et du fait du soutien de presque tous les pays arabes à la Somalie et l'Érythrée dans le conflit avec l'Éthiopie[502].

Par ailleurs, malgré une proposition de résolution sénégalaise contre l'ingérence d'États étrangers sur le continent, les Africains sont réticents à critiquer la présence des Soviétiques et des Cubains, en particulier en Éthiopie où ils estiment qu'ils aident le pays à résister contre les attaques injustifiées de Mogadiscio[503].

Durant la session du Conseil des ministres, le Kenya dénonce d'ailleurs une agression de la Somalie sur son territoire. Le ministre kényan des Affaires étrangères, Fredrick Waiyaki, s'insurge contre le « rêve de Grande Somalie » du régime de Mogadiscio et se plaint d'avoir « des informations sûres et prouvées selon lesquelles la Somalie a dépêché des milliers de soldats sur [son] territoire », ce que la Somalie dément formellement[504]. Quelques jours après, le Kenya changera sensiblement son discours après s'être aperçu que les Somaliens traversaient en réalité le nord-est du pays pour se rendre en Éthiopie[505].

Puis c'est au tour de Mengistu de s'en prendre aux autorités de Mogadiscio qu'il accuse d'agresser l'Éthiopie. Il évoque les traités qui sont à l'origine de la délimitation des frontières dans la Corne de l'Afrique et dit : « Si la Somalie refuse de reconnaître ces traités, elle doit alors cesser d'exister, car elle doit sa propre existence à cet ensemble de décisions et de traités internationaux[506]. » La délégation somalienne l'accuse de colonialisme, tandis que le leader éthiopien regrette que la Somalie souhaite s'approprier n'importe quelle parcelle où « broute une vache somalienne[507] ».

Alors que les rencontres qui ont lieu lors du sommet de l'OUA ne permettent aucune avancée, les questions relatives aux conflits africains sont reportées et le secrétaire général de l'OUA William

501 Elikia M'Bokolo, *Médiations africaines : Omar Bongo et les défis diplomatiques d'un continent*, Paris, Éditions de l'Archipel, 2009, pp.128-129.
502 Zdenek Cervenka, *op. cit.*, p.A57.
503 *Ibid.*, p.A62.
504 « La Somalie dément que son armée ait attaqué une ville au Kenya », *Le Monde*, 2 juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).
505 « Les conflits frontaliers dominent les discussions des chefs d'État de l'O.U.A. Une mise en garde de M. Vance au gouvernement de Pretoria », *Le Monde*, 4 juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).
506 Jean-Claude Pomonti, « Les débats de l'O.U.A ont mis en évidence un grave conflit de générations », *Le Monde*, 5 juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).
507 Nancy Mitchell, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.271.

Eteki Mboumoua précise avec un certain optimisme que « de nombreux problèmes restent en suspens, mais [...] des procédures susceptibles de les résoudre [ont été mises en place][508] ». Une commission de conciliation est, en effet, créée pour tenter d'enrayer le conflit entre le Soudan et l'Éthiopie et une autre, déjà existante depuis 1973, est réactivée pour tenter de mettre un terme à la guerre entre l'Éthiopie et la Somalie[509].

Au début du conflit, l'Éthiopie pensait pouvoir repousser les attaques somaliennes mais dans l'impasse et fragilisée[510], Addis-Abeba demande une session d'urgence du Conseil des ministres de l'OUA début août pour trouver une résolution au conflit dans l'Ogaden[511]. Les ministres des Affaires étrangères de huit pays africains se rencontrent sous la présidence du ministre de l'Intérieur nigérian. L'Éthiopie refuse alors obstinément que le WSLF soit « partie prenante » dans les discussions, ce que demande la Somalie. Cette dernière se retire alors des négociations et, en l'absence de l'une des principales concernées, la réunion s'achève sans résultats[512], avec une résolution en demi-teinte qui réclame simplement de « cesser tous actes d'hostilité », mais rappelle néanmoins les termes de la résolution obligeant les États membres de l'OUA à « respecter les frontières existant au moment de l'indépendance, ainsi que la souveraineté et l'intégrité territoriale des États membres[513] ».

Cette résolution, bien que peu contraignante, confirme la tendance générale au sein de l'organisation panafricaine à favoriser l'intégrité territoriale plutôt que la sécession. Le 20 août, le secrétaire général de l'OUA déclare à Nairobi que l'Organisation estime que l'Ogaden appartient à l'Éthiopie. Une étrange prise de position qui déclenche une vive indignation en Somalie où l'on considère les propos d'Eteki Mboumoua comme « irréfléchis » et compromettant les chances d'aboutissement d'une réconciliation pacifique au sujet de l'Ogaden[514].

Il apparaît donc clairement à la fin de l'été que les négociations ne résoudront pas le conflit et que seule une victoire franche de l'un des deux belligérants entraînera la capitulation de l'autre.

---

508 Philippe DECRAENE, « Libreville : le " sommet " de l'O.U.A. n'a réglé aucun conflit », *Le Monde*, 7 juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).

509 *Ibid.*

510 Télégramme n°1075/77 de l'ambassadeur Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 10 août 1977, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série Organisation de l'unité africaine (OUA), Conflit éthio-somalien, Corne de l'Afrique, commission des bons offices de l'OUA, avril 1977 – août 1978, 1089INVA/451, p.2.

511 « Ethiopia Asks O.A.U. Meeting », *The New York Times*, 3 août 1977, p.4 (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/08/03/archives/ethiopia-asks-oau-meeting.html; consulté le 3 décembre 2020).

512 Télégramme n°766 de l'ambassadeur français au Gabon Maurice Delaunay au ministère français des Affaires étrangères, Libreville, le 9 août 1977, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série OUA, Conflit éthio-somalien, Corne de l'Afrique, commission des bons offices de l'OUA, avril 1977 – août 1978, 1089INVA/451.

513 Télégramme n°1144 de l'ambassadeur Barbier à destination de de Guiringaud, Addis-Abeba, 2 septembre 1977, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série OUA, Conflit éthio-somalien, Corne de l'Afrique, commission des bons offices de l'OUA, avril 1977 – août 1978, 1089INVA/451.

514 Télégramme n°649/50 de Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 25 août 1977, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série OUA, Conflit éthio-somalien, Corne de l'Afrique, commission des bons offices de l'OUA, avril 1977 – août 1978, 1089INVA/451, p.2.

La force étant l'unique manœuvre de conquête pouvant porter ses fruits, les combats continuent. Les Somaliens tentent au milieu du mois d'août de s'emparer de Dire Dawa mais, tandis que les aviateurs éthiopiens à bord de F5 américains jouent un rôle décisif en détruisant les chars et les MIG soviétiques pilotés par les Somaliens, ces derniers échouent donc à s'imposer[515]. Ils parviennent cependant à s'emparer de Djidjiga le 12 septembre et à repousser l'armée de Mengistu au-delà de la passe de Karamara et du col de Marda, un des points névralgiques de la défense éthiopienne. Cette conquête permet également aux Somaliens de détruire un radar et de compromettre les activités de reconnaissance et de surveillance éthiopienne[516].

La perte de Djidjiga et de Karamara, que les Somaliens tiendront plus de cinq mois, assène un coup psychologique violent au régime d'Addis-Abeba[517]. C'est la période la plus sombre du conflit pour l'armée éthiopienne, mais alors que la guerre semble tourner en faveur des Somaliens, certains observateurs considèrent déjà que le manque de ressources va rapidement peser sur la capacité de la Somalie et du WSLF à maintenir leur emprise sur l'Ogaden[518].

Si, progressivement, la commission chargée de régler le différend entre l'Éthiopie et le Soudan donne des résultats positifs – ce dont se félicite en décembre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères soudanaise[519] – à l'automne 1977, toutes les initiatives de médiation extérieures pour tenter de résoudre le conflit dans l'Ogaden sont vaines.

Prêts à tout pour faire valoir ce qu'ils estiment être leur droit, les deux pays rompent en septembre leurs relations diplomatiques[520]. Mi-novembre, le ministère somalien des Affaires étrangères transmet un message au secrétaire général de l'OUA lui précisant que son pays a décidé de ne plus participer aux réunions et conférences qui se tiendront à Addis-Abeba jusqu'à ce que « les autorités éthiopiennes aient mis fin à leur attitude hostile et montrent qu'elles respectent pleinement les principes de la charte de l'OUA[521] ».

Suite aux échecs successifs lors des tentatives de résolution par la commission de réconciliation, les États-Unis hésitent encore à sensibiliser les Nations unies car de nombreux États interrogés par Washington sont partagés[522]. Lorsque les fonctionnaires de l'administration préparent le discours

515Gebru TAREKE, *op. cit.*, pp.193-194.
516Tom COOPER, *Wings over Ogaden. The Ethiopian-Somali War*, Solihull, Helion and Company, 2015, p.44-45
517Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.198.
518David WOOD, *op. cit.*, p. 68.
519Télégramme n°842/46 de Campredon au ministère français des Affaires étrangères, Khartoum, 21 décembre 1977, *AMEAE*, DAM, 1959-1979, sous-série OUA, Conflit éthio-soudanais, comité de médiation de l'OUA, avril 1977-juin 1978, 1089INVA/451.
520Jean-Claude GUILLEBAUD, « L'Éthiopie rompt ses relations diplomatiques avec la Somalie », *Le Monde*, 9 septembre 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).
521Télégramme n°788/99 de Christophe Philibert à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 15 novembre 1977, DAM, 1959-1979, sous-série OUA, 14ème sommet de Libreville, 28 et 29ème session du Conseil des ministres, 1977, 1089INVA/451.
522Memorandum From Vance to Carter, Washington, 12 octobre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.31 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d31; consulté le 13

que le président américain doit tenir devant l'Assemblée générale de la grande organisation en octobre 1977, plusieurs versions sont proposées.

Dans la première, l'Union soviétique est accusée d'aider et d'encourager dans la Corne de l'Afrique « la guerre ouverte qui se déroule actuellement » et ajoute que les États-Unis regrettent que « d'autres puissances [puissent] être entraînées dans ce conflit ». Dans cette version, Carter est sensé continuer ainsi : « J'appelle toutes les nations à faire preuve de retenue et à suspendre les livraisons d'armes à l'Éthiopie et à la Somalie. J'exhorte le Conseil de sécurité à proclamer un cessez-le-feu immédiat. »

Dans le deuxième *draft*, après avoir évoqué l'Afrique australe, le président américain est supposé s'exprimer de la sorte : « La retenue est également cruciale dans la Corne de l'Afrique. Là, les tensions ont ouvert la voie à la guerre ouverte. J'appelle toutes les nations – en particulier l'Union soviétique – à se retenir, à suspendre les livraisons d'armements à toutes les parties du conflit. »

Le troisième brouillon place cette même citation *avant* le passage sur l'Afrique australe[523].

Mais le 4 octobre, dans son discours devant l'Assemblée générale, il n'est plus question ni de cessez-le-feu ni de Conseil de sécurité. Carter ne parle finalement même pas de la Corne de l'Afrique et y fait simplement allusion lorsqu'il déclare :

> Les grandes puissances ont la responsabilité particulière d'agir avec retenue dans les régions du monde où ils ont des intérêts divergents, car ces intérêts associés aux rivalités et conflits locaux peuvent conduire à une confrontation sérieuse. [...] La retenue dans la région [de l'océan Indien] pourrait bien commencer par un effort mutuel pour stabiliser notre présence et éviter une escalade de la concurrence militaire. Ensuite, les deux parties peuvent examiner comment nos activités militaires dans l'océan Indien, [et dans] toute cette zone, pourrait être encore réduit davantage[524].

Difficile de savoir qui est à l'origine de la modération du discours, peut-être vient-elle du président lui-même qui préfère favoriser une approche plus coopérative avec les Soviétiques. Pourtant au NSC, quelques jours avant l'intervention de Carter, Henze signale à David Aaron, le premier conseiller de Brzeziński, que la partie sur la Corne de l'Afrique lui semble excellente (à l'exception du cessez-le-feu)[525]. Ce remaniement prouve, en tout état de cause, les hésitations de

novembre 2020).

523 Memorandum From Jim Fallows to Brzeziński and Aaron, Washington, 23 septembre 1977 et UN Draft, septembre octobre 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material - Subject Files (NSA 7), Container 64, Speeches - United Nations, 9/77-10/77.

524 Address by President Carter Before the United Nations General Assembly, New York, 4 octobre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.56 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d56 ; consulté le 12 novembre 2020).

525 Note From Henze to Aaron, Washington, 27 septembre 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File,

l'administration démocrate au sujet de la situation dans la péninsule orientale africaine et la difficulté pour Carter de traiter le sujet de manière multilatérale.

Durant l'automne à Washington, l'ambassadeur Addou continue de réclamer de la part des États-Unis une assistance à la Somalie. En octobre, il transmet une proposition écrite dans laquelle son pays propose de rompre toutes ses relations diplomatiques avec l'URSS et d'expulser troupes et conseillers soviétiques et cubains en échange d'un accord militaire, politique et économique avec les États-Unis, assorti de la possibilité pour les Américains de profiter des ports somaliens[526].

L'administration reste à nouveau dans la retenue. Tant que la guerre persiste elle ne souhaite pas fournir un soutien militaire direct à la Somalie.

Pourtant toujours soucieuse de se rapprocher à terme de Mogadiscio, elle évalue la possibilité que le pays perçoive une aide en provenance d'autres États alliés. Entre 1977 et 1978, les rencontres quadripartites entre les ministres français, ouest-allemand, britannique et américain sont à peu près mensuelles. Si de nombreux sujets y sont évoqués, la situation dans la Corne de l'Afrique revient régulièrement, si bien que lors de l'un de ces entretiens, la péninsule prend une place si importante que le ministre britannique propose à ses homologues l'organisation d'une rencontre avec les représentants des Affaires africaines de chaque pays[527]. Elle se tient finalement à Londres en novembre 1977.

Suite à la réunion, Vance indique alors à Carter que « les quatre » pensent que le temps n'est pas « mûr » pour une médiation occidentale ou une résolution au Conseil de sécurité[528], et les quatre pays occidentaux y confirment également l'intention de leurs gouvernements de ne pas soutenir militairement la Somalie[529].

La République fédérale d'Allemagne s'est engagée à ne pas fournir d'armement dans une zone où se tient un conflit. Cependant, elle est très liée à Mogadiscio depuis qu'un incident majeur a poussé les deux pays à collaborer. Le 13 octobre, un avion de la *Lufthansa* censé rejoindre Francfort depuis Majorque est détourné par des terroristes de la Fraction Armée Rouge (RAF, plus connu en France sous le nom de « bande à Baader ») assistés par des membres du Front démocratique pour la

8/77-9/77.

526Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter, Washington, 20 octobre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.32 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d32; consulté le 22 septembre 2019).

527Télégramme n°6252/59 signé Leprette à destination du ministère français des Affaires étrangères, New York, 29 septembre 1977, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, avril-octobre 1977, 91QO/967.

528« Horn of Africa, Consultations with Allies », Vance evening reading, Washington, 12 novembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

529Memorandum From Vance to Carter, Washington, 12 novembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.34 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d34; consulté le 13 octobre 2020).

libération de la Palestine (FDPLP, dirigé par Georges Habache). Ils demandent la libération de deux prisonniers palestiniens et de onze membres de la RAF[530]. Après un parcours épique de presque 10 000 kilomètres qui coûte la vie au commandant de bord, l'avion et ses quatre-vingt-six otages atterrissent à Mogadiscio. Une heure et demie avant le délai fixé par les terroristes qui promettent un massacre, une unité de commandos ouest-allemande prend d'assaut l'avion et libère les otages indemnes[531]. Le porte-parole du gouvernement, Klaus Bolling, félicite alors le gouvernement somalien et ajoute que sans l'accord et l'aide des autorités somaliennes, les passagers n'auraient pu être sauvés. Le chancelier Helmut Schmidt envoie un télégramme à Siad Barre dans lequel il déclare : « Nous n'oublierons jamais[532]. »

En effet, les Ouest-Allemands n'oublieront pas[533]. Sous couvert d'aide économique, le gouvernement de la RFA a ainsi peut-être soutenu militairement le régime de Siad Barre[534]. Une note de l'ambassadeur français aux États-Unis François Lefebvre de Laboulaye signale le 16 novembre 1977 que Washington encouragerait officieusement la RFA dans le cas où elle serait prête à « vendre à la Somalie certains matériels militaires qu'elle [fabrique] en propre »[535].

Mais au retour de la rencontre quadripartite qui s'est tenue quelques jours avant, Vance insiste pourtant auprès de Carter sur le fait qu'aucun des trois pays alliés européens ne souhaite fournir d'armes à Mogadiscio[536]. Il signale également que l'Arabie saoudite, en revanche, insiste pour que des actions soient entreprises. En effet, depuis le début de l'été, certains pays arabes – et en particulier les Égyptiens et les Saoudiens qui sont pressés de voir s'éloigner la menace communiste du détroit de Bab-el-Mandeb – ont procuré de l'armement au régime de Siad Barre. En juillet, les Saoudiens fournissent l'équivalent de huit millions de dollars d'armes légères à Mogadiscio tandis que les Égyptiens envoient pour treize millions de dollars d'armement[537]. Ces initiatives sont tempérées en septembre lorsque, réunis au Caire, les pays de la Ligue arabe – qui ne souhaitent pas

530Daniel VERNET, « Helmut Schmidt : la manière forte contre la bande à Baader », *Le Monde*, 11 novembre 2015 (En ligne : http://www.lemonde.fr/disparitions/article/2015/11/11/helmut-schmidt-la-maniere-forte-contre-la-bande-a-baader_4807359_3382.html#B2fH8eRvAJI77Udb.99; consulté le 3 décembre 2020).

531Henry TANNER, « German troops free hostages on hijacked plane in Somalia; four terrorists killed in raid », *The New York Times*, 18 octobre 1977, p.77 (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/10/18/archives/german-troops-free-hostages-on-hijacked-plane-in-somalia-four.html; consulté le 5 avril 2020)

532*Ibid.*

533Des années après, en 1990, juste avant la chute de Siad Barre, l'ambassadrice de la RFA à Mogadiscio se plaint encore de l'influence de cet événement sur la diplomatie allemande qui ferme les yeux sur les abus de pouvoir du régime somalien. Stephen SMITH, *op. cit.* p.45.

534Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.298.

535Note n°9675/81 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 16 novembre 1977, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, novembre-décembre 1977, 91QO/968.

536Memorandum From Vance to Carter, Washington, 12 novembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.34, *op. cit.*

537« Arms Supply Relationship with Somalia », Vance evening reading, Washington, 9 juillet 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

compromettre la coopération entre les Africains et les Arabes – prennent la résolution de ne pas prendre parti dans le conflit en Ogaden[538]. Mais cette indication de Cyrus Vance sur la détermination de l'Arabie saoudite prouve que c'est en coulisse que le royaume saoudien continue à faire pression sur ses alliés pour aider militairement la Somalie.

Le secrétaire d'État américain préconise alors à Carter – qui s'exécute – d'envoyer un courrier à Barre, pour exhorter le président somalien à trouver une solution par l'intermédiaire de l'OUA et maintenir qu'aucune arme ne sera livrée tant que le conflit dans l'Ogaden ne sera pas achevé[539].

Malgré le discours officiel, l'Égypte, l'Arabie saoudite et la RFA ne sont probablement pas les seuls à nourrir l'arsenal somalien avec les encouragements ou l'accord tacite des Américains qui se comportent, selon les termes de l'historienne Nancy Mitchell, avec un certain cynisme[540].

Lors d'une rencontre entre Vance et de Guiringaud le 16 septembre 1977, ce dernier dit au secrétaire d'État américain : « la France a franchi un pas de plus que les Américains du fait de leur obligation envers la Somalie » ce qui signifie d'après Vance que les Français ont « clandestinement fourni une petite quantité d'équipement militaire, principalement des fusils, à la Somalie ». Le ministre français insiste sur le caractère confidentiel de cette information à propos du transfert d'armement français à la Somalie[541]. Le président Valéry Giscard d'Estaing, lors d'une rencontre avec des membres de l'administration et le président Carter en janvier 1978, soutient en outre que des actions indirectes ont été menées par la France pour apporter une aide à la Somalie dans le but de convaincre les Soviétiques qu'un investissement d'envergure en Éthiopie pourrait leur coûter cher, sans préciser toutefois la teneur de ces actions[542]. En mars 1978, René Journiac dans une note au président Giscard d'Estaing écrit que la Somalie souhaite « acquérir de nouvelle quantité de missiles Milans – qui ont, parait-il, fait merveille sur les chars soviétiques[543]. »

Lors d'une visite du Premier ministre britannique à Rome fin septembre 1977, les Italiens, qui ont un grand nombre de ressortissants sur place, reconnaissent au sujet des « demandes de

538 Jean-Claude GUILLEBAUD, « L'Éthiopie rompt ses relations diplomatiques avec la Somalie », *op. cit.*

539 Draft Letter From President Carter to Somali President Siad, Washington, undated, in Memorandum From Vance to Carter, Washington, 12 novembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.34, *op. cit.*

540 Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa*, *op. cit.*, p.301. Voir aussi, Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*, *op.cit.*, pp.185-186.

541 Memcon, Vance-French FM Louis de Guiringaud (Vance's office) Washington, 16 septembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues, p.2.

542 Memorandum of Conversation, Train from Bayeux to Paris, 5 janvier 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.39 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d39; consulté le 13 novembre 2020).

543 Note du conseiller technique à la présidence de la République pour les affaires africaines René Journiac à l'attention du Président de la république Valéry Giscard d'Estaing, Paris, 17 mars 1978, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers chargés des affaires africaines et malgaches et des DOM-TOM, Corne de l'Afrique, suivi des relations diplomatiques bilatérales, 1978-1980, sous dossier : Corne de l'Afrique 1978, AG/5(3)/1246.

fourniture d'armes » somaliennes qu'ils « s'efforcent, sans les refuser, de les limiter au minimum[544] ».

En outre, le Safari Club, ou *African Safari*, créé au milieu des années 1970 par Alexandre de Marenches – qui dirige le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage français (SDECE) entre 1970 et 1981 – réunit les services secrets du Maroc, de l'Iran, de l'Arabie saoudite et de la France dans le but de combattre le communisme en Afrique et au Moyen-Orient[545]. Étant donné le caractère occulte de cette organisation, il est difficile de trouver des sources parfaitement fiables au sujet de ce groupe de renseignement dont la définition et la description varient d'ailleurs largement selon les différentes sources et contribuent à nourrir une certaine légende. Néanmoins, d'après un document du NSC de 1978, les pays du Safari club se sont organisés pour fournir un soutien coordonné à la Somalie[546].

Les Iraniens, quant à eux, se retrouveront durement critiqué à l'OUA en janvier 1978 pour avoir promis un soutien à la Somalie. Le secrétariat de l'Organisation panafricaine, dans une déclaration où est précisée l'importance pour les Africains de résoudre leurs problèmes eux-mêmes, ajoute que l'Iran ferait mieux de soutenir « une solution pacifique à la crise dans la Corne de l'Afrique » et que « les puissances étrangères devraient cesser de s'immiscer dans les affaires africaines et, en ce qui concerne le conflit actuel dans la Corne de l'Afrique, elles ne devraient rien faire qui permettrait à la situation de prendre un caractère international, compliquant ainsi les efforts actuels de l'OUA pour trouver une solution pacifique au problème[547] ».

Bien que Washington impose des règles strictes afin que son propre armement ne soit pas identifié sur le terrain, il est fort probable également que du matériel américain ait nourri l'arsenal somalien. C'est en tout cas ce que suggère le gouvernement d'Addis-Abeba qui affirmera quelques mois plus tard, avoir saisi une grande quantité d'armes qui prouvent l'implication des États-Unis, de ses alliés arabes et de l'OTAN : des fusils M-16 et M-14 en provenance du Pakistan, de l'artillerie lourde (des chars, des mortiers) qui viendrait d'Italie, des lance-roquettes RPG (*Rocket-propelled-grenade*) de fabrication et de tailles différentes, des mortiers de 81 mm de l'OTAN, etc.[548] En février 1978, l'Éthiopie fournit même à l'administration Carter des numéros de série d'armes américaines

544Télégramme n°1832/42 de l'ambassadeur de France en Italie François Puaux à destination du ministère français des Affaires étrangères, Rome, 29 septembre 1977, *AMEAE*, série Europe, juillet 1976-1980, sous-série Grande-Bretagne, Politique étrangère, Relations avec les autres pays d'Europe, Italie, 1929INVA/4441.

545Robert F. WORTH, « The Spy Novelist Who Knows Too Much », *The New York Times*, 30 janvier 2013 (En ligne : https://www.nytimes.com/2013/02/03/magazine/gerard-de-villiers-the-spy-novelist-who-knows-too-much.html; consulté le 2 décembre 2020).

546Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.298.

547Zdenek CERVENKA, *op. cit.*, A63.

548« Reactionary Arab-NATO Complicity In Somalia's Expansionism Confirmed », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°737, 1er février 1978, pp.1-3.

probablement livrées à la Somalie par l'Arabie saoudite[549].

Mais ces différentes sources d'assistance militaire ne permettent finalement pas à Mogadiscio de consolider ses victoires initiales. Tandis que le soutien de l'URSS s'amenuise, les militaires somaliens, qui passent d'une guerre mobile à une guerre d'usure dans l'Ogaden, ont des difficultés à poursuivre leur offensive[550].

Le 13 novembre, exaspérés par l'attitude favorable de Moscou et de Cuba envers l'Éthiopie, les Somaliens tentent de changer de partenaire et lancent un signal à Washington en abrogeant le traité d'amitié et de coopération qui unissait la Somalie et l'URSS depuis 1974. Lors d'une réunion – qui dure dix heures – du comité central de la révolution du parti socialiste somalien, le ministre de l'Information déclare : « Dans la mesure où il est clair qu'une attaque combinée contre la République démocratique somalienne (SDR) est prévue et que le gouvernement de l'Union soviétique a unilatéralement décidé de violer l'intention du traité d'amitié entre les deux pays, [...] le comité central a pris la décision suivante : désormais, ce traité n'est plus opérationnel et les Somaliens l'ont unilatéralement abrogé[551]. » Il précise en outre que l'URSS ne pourra plus bénéficier de ses installations aériennes et maritimes en Somalie, il ordonne à tous les experts soviétiques et les techniciens militaires de quitter le pays sous sept jours et annonce une réduction de la représentation diplomatique de Moscou.

Accusant Cuba d'avoir « délibérément envoyé ses troupes dans la Corne de l'Afrique pour aider le colonialisme et anéantir un peuple qui lutte pour une cause juste », il proclame la rupture des relations diplomatiques avec La Havane en exigeant le départ des diplomates, du personnel et des conseillers cubains sous quarante-huit heures. Ces derniers, accompagnés des experts soviétiques, n'ont alors qu'à traverser la frontière pour aller dispenser leurs services à Addis-Abeba où le gouvernement, pressé de reprendre du terrain dans l'Ogaden, les accueille à bras ouverts. Parmi eux, des officiers supérieurs, tels le général Grigory Barisov et les lieutenants-colonels Andrei Filatov et Semyon Nezhinsky, qui, après avoir été les principaux conseillers de l'état-major somalien, fournissent à Addis-Abeba de nombreux conseils issus de leur connaissance approfondie des forces et des faiblesses de l'armée somalienne[552].

549Minutes - Special Coordination Committee, Washington, 22 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia - Somalia, 4/77-2/22/78, p.6.

550Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.199 et 211.

551« Somalia Decides to Expel Soviet Experts, Break with Cuba », Transcription d'un extrait du discours du ministre somalien de l'information, United States Foreign Broadcast Information Service, *Digital National Security Archive (DNSA)*, 13 novembre 1977, (En ligne: ProQuest, Digital National Security Archive – http://www.proquest.com/products-services/databases/dnsa.html – consulté le 22 décembre 2020)

552Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.204.

2.5.3 Contre-offensive et confrontation des acteurs de l'administration Carter

La décision somalienne de réduire au strict minimum ses relations avec les Soviétiques pousse ces derniers à s'investir pleinement en Éthiopie ce qui inquiète l'administration américaine. Un transport aérien massif d'armes soviétiques vers l'Éthiopie débute mi-novembre et s'intensifie durant la dernière semaine du mois. Le 28 novembre, Vance décrit au président le pont aérien mis en place par Moscou qui dure et fournit au Éthiopiens « denrées alimentaires et articles militaires techniques ». Il ajoute que des « aéronefs, chars et autres fournitures militaires » arrivent à un rythme « supérieur à la capacité d'assimilation des Éthiopiens[553] ». Ces livraisons s'accompagnent de l'arrivée de matériel en provenance de La Havane ainsi que de nombreuses troupes cubaines.

Présents depuis le mois de mai 1977[554], les représentants des réunions quadripartites estiment en novembre qu'ils sont alors 400 en Éthiopie[555]. Leur nombre s'accroît rapidement : ils sont environ 3 000 en janvier 1978 et 10 000 en février d'après une estimation du directeur de la CIA Stansfield Turner. Le chiffre va encore grandir jusqu'à ce que 18 000 soldats cubains soient sur place, dont une grande partie arrivent d'Angola, lourdement équipés et habitués au terrain[556].

Fidel Castro, en consultation avec l'URSS, favorise ainsi une intervention massive dans l'Ogaden car elle relève, selon lui, d'un problème interne à l'Éthiopie et respecte la conformité des lois et conventions internationales. Il estime par ailleurs qu'il a de son côté l'OUA, l'ONU et une majorité d'États africains[557]. Les troupes cubaines sont commandées par le général Arnaldo Ochoa Sánchez, un gradé de grande distinction et accompagnent les Éthiopiens armés par les Soviétiques dans la reconquête progressive de l'Ogaden[558].

La contre-offensive mène l'assaut sur quatre fronts entre Dire Dawa et Harar et connaît très vite des succès majeurs. Les Somaliens sont rapidement repoussés vers la ville clé de Djidjiga. Acculé, le régime de Mogadiscio déclare la mobilisation générale mais rien n'y fait. En février 1978 les Somaliens sont en déroute. Début mars le col de Marda et la ville de Djidjiga sont repris par les Éthiopiens[559].

553 Vance evening reading, Washington, 28 novembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

554 « Des conseillers cubains arrivent à Addis-Abeba », *Le Monde*, 10 mai 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).

555 Memorandum From Vance to Carter, Washington, 12 novembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, *op. cit.*

556 Les chiffres peuvent varier selon les sources, il s'agit ici de ceux qui figurent dans : Paul B. HENZE, *The Horn of Africa..., op.cit.*, p.150 et Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.204. En ce qui concerne l'estimation de Turner : Minutes – National Security Council Meeting, 23 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia-Somalia 2/23/78-3/78.

557 SED CC, Department of International Relations, Report on Conversation with [Vice president] Carlos Rafael Rodriguez, Member of the Politburo of the CP Cuba, La Havane, 13 février 1978, *Archives du Wilson Center*, collection « Horn of Africa crisis » (En ligne : http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110968 ; consulté le 22 septembre 2020).

558 Anthony CLAYTON, *Frontiersmen : Warfare In Africa Since 1950*, Abingdon-on-Thames, Routledge, 2002, p.103.

559 Gebru TAREKE, *op. cit.*, pp.206-208.

En janvier 1978, les Italiens se joignent à leurs homologues européens et américains lors d'une rencontre à cinq sur la Corne de l'Afrique présidée par Richard Moose qui se tient à Washington.

Ce n'est cependant pas parce que les Américains veulent impliquer plus d'acteurs dans leur discussions confidentielles qu'ils décident de faire participer Rome à une consultation d'habitude quadripartite. Ce sont, en réalité, des fuites dans la presse à propos de la rencontre – qui évoquent une participation italienne – qui mettent Washington dans l'embarras. En validant la présence d'un nouvel allié et en donnant raison aux fuites, les États-Unis espèrent ainsi détourner l'attention médiatique des rencontres à quatre qui ont déjà eu lieu secrètement. Les Américains souhaitent, en effet, « préserver pour l'avenir le caractère secret de cette forme de consultation à quatre à laquelle [ils sont] particulièrement attachés. ». En outre, si la presse devait s'interroger, les cinq pourraient souligner la légitimité d'une telle rencontre par le fait qu'il s'agit d'une réunion des pays occidentaux auxquels la Somalie s'est adressée pour la soutenir. Enfin, en tant qu'ancien pays colonisateur, l'Italie a une bonne connaissance de la région qui peut être profitable aux discussions entre alliés[560].

Il est également probable que les Italiens se soient plaints de n'être pas assez mêlés aux rencontres concernant une région du monde qu'ils connaissent bien et où ils disposent de contacts et de nombreux ressortissants. L'Italie ne sera d'ailleurs pas invitée lors d'un important sommet informel qui se tiendra en Guadeloupe au début de l'année 1979, une consultation réunissant les chefs d'État français, américain, ouest-allemand et britannique et Rome ne manquera pas d'exprimer sa rancœur d'avoir été exclue à ce moment-là[561].

Mais en janvier 1978, la rencontre réunie donc les quatre « directeurs d'Afrique » des pays habituellement présents et un membre de l'ambassade italienne à Washington. À l'issue des discussions, chaque participant s'engage à remplir des « actions exploratoires ». Les représentants européens envisagent de s'entretenir avec des représentants africains pour évaluer les possibilités d'un règlement négocié du conflit. Si cela s'avère possible, les Britanniques évoquent également un dialogue avec les Cubains. Les États-Unis envisagent, quant à eux, de s'adresser aux Soviétiques ainsi qu'aux Saoudiens et aux Iraniens[562].

560Télégramme n°412-14 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 18 janvier 1978, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays du Proche-Orient, Négociations israélo-palestiniennes de Camps-David, Crise iranienne, janvier-mai 1978, 91QO/969.

561Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.*, p.295.

562Télégramme n°518-28 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 22 janvier 1978, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique sub-saharienne, Dossier général, Consultations franco-américaines sur l'Afrique, Relations bilatérales des États-Unis avec les pays d'Afrique, janvier-mai 1978, 91QO/990.

À l'issue de la rencontre, un communiqué de presse déclare :

> Les représentants des cinq gouvernements ont été unanimes dans leur conviction qu'aucune solution durable aux problèmes de la région ne peut être trouvée par la force des armes. À cet égard, tous ont déploré le conflit actuel et les souffrances humaines dont il est la cause. Les représentants sont convaincus que la négociation est le seul moyen de mettre fin aux combats et de parvenir à un règlement durable. Les représentants ont réaffirmé leur appui total aux démarches de l'OUA et de sa commission de médiation, présidée par le Nigeria, pour promouvoir un règlement pacifique[563].

La rencontre, organisée par le département d'État, et sa conclusion sont néanmoins vivement critiquées au sein du NSC. Henze, dans un message à Brzeziński, fustige le département d'État et regrette que la présence des Cubains sur place n'ait pas été évoquée, pas plus que la relation de dépendance en train de s'installer entre Addis-Abeba et Moscou. Il écrit :

> C'est un témoignage remarquable de la pauvreté d'une pensée réaliste au département d'État sur ce problème clé. [...] Tout est centré sur une discussion circulaire des négociations (comme les diplomates aiment négocier !) Et il n'y a aucun réalisme sur la façon dont on peut établir des conditions préalables à la négociation. Il n'y a pas eu non plus de discussions sur l'Érythrée [...] et son important lien avec le conflit de l'Ogaden et le problème de la présence soviétique et cubaine […][564].

La stratégie suit cependant son cours. Les cinq participants font savoir à Siad Barre qu'il doit négocier avec l'Éthiopie et, pour cela, se retirer de l'Ogaden, ce qui déplaît au gouvernement somalien souhaitant plutôt une initiative militaire, diplomatique et politique en sa faveur[565].

Le 3 février, le ministre somalien des Affaires étrangères Jama Barre convoque les ambassadeurs des cinq puissances occidentales et ajoute qu'il serait opportun d'informer le Secrétaire général des Nations unies, Kurt Waldheim, à qui Mogadiscio vient d'adresser un télégramme, et de prévenir également le Conseil de sécurité de la grande organisation multilatérale.

Les Américains pensent à ce moment-là qu'un débat sur la Corne de l'Afrique au sein de l'organe exécutif de l'ONU pourrait dissuader les Soviétiques d'intervenir davantage. Ils estiment par ailleurs que Waldheim est personnellement préoccupé par la situation dans la Corne de l'Afrique et qu'il pourrait faire usage de l'article 99 de la Charte de l'organisation[566]. Les Somaliens se disent, quant à

563Télégramme n°534-35 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 23 janvier 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

564Note From Henze to Brzeziński, Washington, 24 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

565Télégramme n°296/97 du directeur des Affaires africaines et malgaches au ministère français des Affaires étrangères Guy Georgy à destination de l'ambassade de France à Washington, Paris, 6 février 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

566L'article 99 de la Charte des Nations unies « autorise le Secrétaire général à attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

eux, prêts à utiliser le Conseil de sécurité comme « une tribune pour fustiger l'Union soviétique et Cuba[567] ».

Lorsqu'il évoque le sujet avec le président français, le secrétaire d'État américain indique qu'une démarche diplomatique pourrait venir de la Côte-d'Ivoire avant d'évoquer l'imposition éventuelle d'un cessez-le-feu et la mise en place de négociations diplomatiques. Lorsqu'il demande à Giscard d'Estaing ce qu'il pense de confier une telle initiative à un pays africain – mentionnant également le Nigeria – le président français lui répond que les pays africains ne sont pas assez influents et qu'il faudrait peut-être plutôt se tourner vers les membres permanents de l'organe onusien auxquels pourraient s'ajouter les membres africains du Conseil de sécurité (le Nigeria en 1978 fait partie des membres non permanents du Conseil de sécurité)[568].

Néanmoins, le 20 février, tandis qu'une résolution est en cours d'élaboration, Vance confie à l'ambassadeur français à Washington que « la délégation américaine ne précipitera pas le mouvement aux Nations unies » car le secrétaire d'État estime qu'il faut préalablement « s'assurer des appuis africains[569]. »

Visiblement, le projet de résolution ne satisfait d'ailleurs pas complètement les Français. Vance, lors d'une rencontre NSC, précise que l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye lui a dit que la France – sensible notamment au sujet de ses propres troupes stationnées à Djibouti – ne pouvait soutenir le projet de résolution américain en l'état[570].

En outre, les Éthiopiens ne souhaitent absolument pas voir le problème se résoudre à l'ONU. Lorsque Carter en évoque l'idée lors d'une conférence de presse le 12 janvier, le ministre des Affaires étrangères éthiopien fait une déclaration dans laquelle il dit – selon l'analyse de l'ambassadeur en Éthiopie Yves Barbier :

> En suggérant de soumettre le conflit éthio-somalien au Conseil de sécurité ou aux membres permanents du Conseil, le président Carter, non seulement contredit ses déclarations antérieures favorables à une action exclusive de l'OUA mais jette un doute insultant sur l'efficacité de cette organisation et sur la maturité de la diplomatie africaine[571].

Pour plus de précisions, voir Carl-August FLEISCHHAUER, « Le secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, p.81.

567Télégramme n°1061-72 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington 8 février 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

568Memorandum of Conversation, Train from Bayeux to Paris, 5 janvier 1978, *op. cit.*

569Télégramme n°1403-11 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 20 février 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

570Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 21 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.58 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d58 ; consulté le 13 novembre 2020).

571Télégramme n°42/47 de l'ambassadeur Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 15 janvier 1978, *AMEAE*, 91QO/990, p.3.

Le lendemain de la rencontre entre Lefebvre de Laboulaye et Vance, le sujet est longuement débattu dans la *Situation Room* de la Maison-Blanche lors d'une réunion SCC en présence, entre autres, de Vance, Brzeziński, Brown, Richard Moose, Stansfield Turner et David Aaron[572]. Ce dernier, qui arrive d'Éthiopie, confirme que Mengistu n'adhère pas à la résolution que sont en train d'élaborer les Américains et leurs alliés canadiens et européens. Il ajoute qu'il faudrait plutôt se focaliser sur l'OUA. Vance souligne que les démarches au sein de l'organisation multilatérale africaine ne sont pas prometteuses, en espérant toutefois une avancée du côté des efforts de médiation nigérians.

Du côté de Lagos, la proposition de résolution onusienne est appréciée par le ministre des Affaires étrangères Joseph Garba, qui pense néanmoins que les Soviétiques la bloqueront au Conseil de sécurité. Pour Vance, l'organe exécutif onusien est à exclure, notamment en raison des oppositions que le projet de résolution rencontre, en particulier chez les Français. En ce qui concerne la Ligue arabe, Aaron indique que les Américains ne pourront compter sur les Soudanais pour les soutenir (l'enjeu de la relation entre Khartoum et ses pays frontaliers étant trop important).

Devant l'impuissance manifeste de l'OUA et la difficulté de porter la question à l'ONU sans avoir l'air de saper les initiatives africaines, Vance propose que les Français « forcent » l'OUA – probablement en raison de leur forte influence auprès de leurs alliés d'Afrique francophone et parce que le Gabon préside l'OUA à ce moment-là – à affronter la question au sein de l'Organisation et pousse cette dernière, contrainte de reconnaître son impuissance, à remettre la question à l'ONU. La manœuvre semble complexe et, malgré l'insistance de Vance pour impliquer les Français, son idée ne soulève pas l'enthousiasme de ses collaborateurs. En tout état de cause, l'OUA reste privilégiée par rapport aux autres solutions, sans trop d'illusions néanmoins tant il semble improbable de mettre d'accord la Somalie et l'Éthiopie[573].

Les jours suivants, la volonté de soumettre une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU diminue encore chez les Américains. Henze écrit à Brzeziński le 28 février : « Nous ne devons pas impliquer directement l'ONU. Les Éthiopiens sont si catégoriquement opposés à l'ONU que l'implication de l'ONU à ce stade pourrait être utilisée au profit des Soviétiques pour amener les Éthiopiens à saper un effort qui aurait pu potentiellement être couronné de succès. Nous et nos alliés européens devons rester discrètement en arrière-plan[574] ».

572Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 21 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.58, *op. cit.*

573*Ibid.*

574Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 28 février 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 2/78, p.2.

Au début du mois de mars 1978, la stratégie multilatérale américaine menant à l'impasse, et tandis que la guerre de l'Ogaden est manifestement perdue pour Siad Barre, Washington insiste alors auprès du président somalien pour qu'il retire ses troupes de l'Ogaden. L'ambassadeur américain à Mogadiscio est chargé le 7 mars de lui délivrer un message du département d'État promettant qu'une fois que les forces somaliennes se seraient retirées, outre une augmentation de la part des États-Unis de son aide économique à la Somalie, le président américain pourrait demander au Congrès l'autorisation de fournir directement ou indirectement des armes à la Somalie pour protéger ses frontières, une demande à laquelle les parlementaires devraient être favorables d'après le département d'État.

Washington ne se fait pas trop d'illusions sur la réponse du dirigeant somalien – jusque-là déterminé à ne reculer devant rien pour faire revendiquer ses droits sur l'Ogaden – pourtant, quelques heures après l'entretien, Siad Barre rappelle le diplomate américain pour lui dire qu'il accepte. Le président somalien donne alors l'ordre à ses troupes de se retirer d'Éthiopie. Dans la nuit du 8 au 9 mars, Washington demande aux Éthiopiens et aux Soviétiques (via Dobrynine) de permettre aux soldats somaliens de se retirer sans subir d'attaques et le 9, Carter déclare lors d'une conférence de presse qu'il accueille « favorablement l'annonce de la décision prise par le président Siad Barre » de se retirer de l'Ogaden. Il ajoute que les États-Unis « sont prêts à aider l'OUA à trouver les bases d'une négociation » et qu'une fois que les troupes somaliennes se seront retirés, « le retrait des forces soviétiques et cubaines devra également commencer[575] ».

Le 23 mars, Addis-Abeba déclare que le dernier poste frontière a été retrouvé, marquant la fin officielle de la guerre[576].

575Télégramme n°2038/53 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministère français des Affaires étrangères, Washington, 9 mars 1978, *AMEAE*, 91QO/990.
576Gebru TAREKE, *op. cit.*, p.209.

Divergences conflictuelles au sein de l'administration

Alors qu'il a longtemps nié avoir impliqué ses soldats, Castro se vante alors dans la presse et à la radio cubaine du rôle de premier plan que ses unités militaires ont joué dans la défaite somalienne[577]. De l'autre côté de la mer des Caraïbes, au sein de l'administration américaine, la crainte commence à grandir que cette intervention ne renforce l'impression de puissance de l'empire soviétique au détriment des États-Unis. Cette inquiétude est renforcée par l'éventualité d'une attaque éthiopienne contre la Somalie. Enhardi par la victoire, Mengistu pourrait en effet prendre la décision d'envahir son voisin et tenter d'utiliser la force soviético-cubaine contre l'Érythrée.

Le 5 décembre, Vance rencontre un émissaire de Siad Barre qui lui dit qu'une attaque éthiopienne dans le nord de la Somalie pourrait arriver dans un futur proche[578] et le 26 janvier, un rapport de la CIA indique que « la force aérienne éthiopienne, avec la participation et le soutien cubains, soviétiques et de la République démocratique populaire du Yémen, est maintenant capable de lancer une offensive aérienne étendue qui pourrait bien inclure le bombardement de villes somaliennes majeures ainsi que [...] des cibles militaires ». Le rapport estime néanmoins qu'il est fort improbable qu'une attaque survienne depuis la côte somalienne malgré ce que suggère Siad Barre[579].

Après avoir renvoyé les Soviétiques de Somalie et attendu – en vain – un soutien décisif de la part des États-Unis, le dirigeant somalien pense qu'une urgence pourrait pousser les Américains à lui fournir davantage d'armements. À la fin du le mois de novembre 1977, il affirme qu'une fois repris le col de Marda, les armées éthiopiennes et les Soviétiques continueront leur route jusqu'aux villes du Nord de la Somalie : Hargeisa et Berbera et récupéreront ainsi la base aéronavale idéalement située[580].

La stratégie des États-Unis va ainsi consister d'une part à s'assurer que les Éthiopiens, assistés par les Soviétiques, n'aillent pas plus loin dans leur conquête de la Corne, et, d'autre part, à tenter par tous les moyens de faire en sorte que l'URSS et Cuba se retirent de la région. Carter, par le biais de son ambassadeur à Moscou, proteste auprès de Brejnev – qui succède à Podgorny à la présidence de l'URSS en juin 1977 – et Gromyko. Il leur fait part de son souhait que la guerre dans l'Ogaden

577 William E. RATLIFF, *Follow the Leader in the Horn. The Soviet-Cuban presence in East Africa*, Washington, Cuban American National Foundation, 1986, p.10.

578 Vance evening reading, Washington, 5 décembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

579 Latest Intelligence Update on Military Situation in the Horn, Note From Henze to Brzeziński, Washington, 28 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78, p.2.

580 Jonathan C. RAND et al, « Somalis Are United on Expelling Soviets », *The Washington Post*, 26 novembre 1977 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/11/26/somalis-are-united-on-expelling-soviets/581f4c6d-dc09-46cf-b6fa-431351acafa9/ ; consulté le 13 novembre 2020).

n'entame pas une escalade susceptible de provoquer l'internationalisation du conflit[581]. Une attaque éthiopienne contre le territoire somalien qui serait permise par l'équipement soviétique et le renfort cubain inciterait, en effet, les États-Unis à s'impliquer davantage en Somalie.

Gromyko informe alors l'administration que l'Éthiopie n'a pas l'intention d'envahir la Somalie, une assurance qui est à nouveau confirmée à plusieurs reprises par l'ambassadeur Dobrynine[582]. Ce dernier confie également à Vance que ni les Soviétiques, ni les Cubains n'ont l'intention de franchir la frontière somalienne[583]. Par ailleurs, Mengistu affirme à Addis-Abeba, lors d'un entretien avec David Aaron, le premier conseiller de Brzeziński, qu'il n'a pas l'intention d'envahir la Somalie[584].

Mais l'administration et en particulier le NSC, se préoccupe des suites de l'intervention soviético-cubaine. Fin décembre, trois jours après une rencontre avec Siad Barre, le shah d'Iran confie également à Carter : « Nous ne pouvons pas rester les bras croisés si l'Éthiopie franchit la frontière avec la Somalie. » Une telle action serait très mal perçue par les Égyptiens, Soudanais, Saoudiens et autre régimes « modernes » de la région[585].

Pour Brzeziński, le problème au sujet de la Corne de l'Afrique doit être résolu en deux étapes : la première étant de mettre un terme à la guerre et, en ce qui concerne la seconde, le conseiller suggère que les États-Unis entreprennent « un effort politique pour éliminer la présence soviétique en Éthiopie[586] ».

L'administration concentre alors sa stratégie sur une condamnation systématique de la présence soviético-cubaine dans la Corne de l'Afrique auprès des diplomates soviétiques mais également publiquement. Dans un discours à l'Assemblée générale des Nations unies le 6 décembre 1977, Andrew Young exprime pour la première fois l'inquiétude de l'administration. Il se plaint alors officiellement de la quantité d'armes soviétiques qui circulent dans la capitale éthiopienne.

Quelques jours après, Brzeziński met en garde Dobrynine : les États-Unis pourraient arrêter de refréner leurs alliés iraniens, saoudiens et égyptiens si l'URSS persiste à soutenir l'Éthiopie[587]. Puis c'est au tour de Cyrus Vance d'insister auprès de l'ambassadeur du Kremlin. En janvier, il lui fournit un document sur lequel est rédigée une déclaration de l'administration américaine demandant

581 Backchannel Message From Brzezinski to the Ambassador to the Soviet Union Toon, Washington, 21 décembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union, June–December 1977, doc.67 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d67 ; consulté le 4 décembre 2020).

582 *Ibid.*

583 Vance/Dobrynin Memcon (Vance's office), Washington, 14 février 1978, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

584 Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, Addis-Abeba, 17 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.57 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d57 ; consulté le 13 octobre 2020).

585 Carter-Shah Memcon,Téhéran, 31 décembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

586 *Ibid.*, p.2.

587 Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.229.

l'assurance que les Soviétiques ne vont pas s'impliquer dans les combats et qu'ils vont insister auprès de leurs alliés cubains pour les en dissuader également[588].

À une conférence de presse le 12 janvier 1978, Carter, plutôt que de condamner fermement l'invasion somalienne de l'Éthiopie, insiste sur le rôle qu'ont joué les Soviétiques dans l'armement des deux pays[589]. En mai, lors d'un discours d'ouverture d'une réunion avec des dirigeants alliés de l'OTAN, il affirme que les États occidentaux « ne peuvent pas être indifférents » aux actions soviétiques et cubaines présumées en Afrique[590].

Les États-Unis, malgré l'assurance de Mengistu qu'il n'en fera rien, redoutent encore une éventuelle invasion du nord de la Somalie par l'armée éthiopienne. Vance dans un rapport du 22 février 1978 indique que des renseignements secrets évoquent la possibilité de manœuvres conjointes éthio-soviétiques qui incluent des incursions voire l'occupation de régions dans le nord de la Somalie[591]. En plus de récupérer leurs installations à Berbera, cette manœuvre permettrait aux Soviétiques d'imposer à Mogadiscio une gouvernance qui leur soit favorable[592].

Les États-Unis mènent ainsi une véritable campagne de dénonciations publiques des activités cubaines et soviétiques en Afrique mais également sous couvert d'actions clandestines. Depuis décembre 1977, la CIA est chargée de mener une opération discrète auprès des médias africains pour dénoncer les problèmes que cause la présence soviético-cubaine en Éthiopie[593]. Le directeur de la CIA Stansfield Turner rapporte en février que l'agence continue à « mobiliser la critique internationale contre le rôle interventionniste de l'Union soviétique et de Cuba dans la Corne de l'Afrique, en citant, en particulier, les problèmes que cela crée en Éthiopie[594] ».

Les inquiétudes que suscite cette présence soviétique en Éthiopie vont alors provoquer de vifs débats au sein de l'administration, notamment entre le NSC et le département d'État. En effet, la

588Memorandum of Conversation, Washington, 14 janvier 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union, January–June 1978, doc.72 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d72 ; consulté le 4 décembre 2020).

589Message From President Carter to Ethiopian Chairman Mengistu, Washington, 19 janvier 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.42 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d42; consulté le 4 décembre 2020).

590Bernard GWERTZMAN, « Carter says west can't ignore moves by soviet in Africa », *The New York Times*, 31 mai 1978, p.25 (En ligne :https://www.nytimes.com/1978/05/31/archives/new-jersey-pages-carter-says-west-cant-ignore-moves-by-soviet-in.html ; consulté le 4 décembre 2020).

591Vance evening reading, Washington 22 février 1978, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

592Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.381.

593Memorandum for the Record, Washington, 21 décembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.37 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d37 ; consulté le 13 novembre 2020).

594Memorandum From Director of Central Intelligence Turner to Brzeziński, Washington, 3 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.52 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d52 ; consulté le 13 novembre 2020).

perception des Américains à propos de ce qui se joue dans la Corne est très différente selon les acteurs de l'administration. Brzeziński considère au départ qu'il est le seul à la fin de l'automne 1977 et au début de 1978 à préconiser une réponse ferme tandis que Vance s'attache à considérer le conflit comme un problème local et Harold Brown ne voit pas comment les Américains pourraient s'investir davantage[595].

Durant l'année 1977, Andrew Young est parvenu à donner l'image sur le continent que les États-Unis agissaient plutôt pour le compte de la stabilité régionale et dans le respect de réponses africaines au problématiques africaines. Malgré l'investissement des Américains au Zaïre, somme toute modeste, la politique américaine s'est appliquée à éviter une rivalité directe entre blocs Est et Ouest. Mais avec le conflit dans la Corne, les choses se corsent et l'internationalisation du différend semble inévitable. Les confrontations que la presse guette depuis le début du mandat de Carter ont trouvé le terrain sur lequel se développer.

Le secrétaire Cyrus Vance s'est fixé comme priorité de mener à bien les accords sur les armements stratégiques SALT II et tient à ce que la coopération entre les États-Unis et l'URSS ne soit pas troublée par les événements dans la Corne. En effet, dans l'été et durant le mois de septembre 1977, une nouvelle évaluation américaine du traité sur les armements soviétiques et un léger réchauffement dans la relation entre Moscou et Washington amènent à une série de rencontres entre Carter, Vance, Gromyko et Dobrynine, ce qui relance les pourparlers. Carter annonce fin septembre 1977 qu'un cadre de base est même accepté par les Soviétiques[596].

Vance qui investit une grande partie de son énergie dans la mise en place des accords et qui souhaite vivement les voir ensuite ratifiés par le Sénat, refuse de voir un *linkage* entre ce qu'il se passe en Éthiopie et SALT, car cela impliquerait l'exigence de compromis de la part de l'URSS ou une réponse ferme des États-Unis face à l'expansionnisme soviétique. Il préfère continuer à envisager la guerre de l'Ogaden comme un conflit local et insiste devant le Congrès sur l'importance du traité[597]. À l'inverse, Brzeziński évoque l'idée que l'intervention dans la Corne va inévitablement rendre difficile la ratification du traité par le Sénat[598].

Les différentes institutions américaines élaborent donc ainsi, chacune de leur côté, leur propre stratégie. En janvier 1978, lorsque le département d'État exprime l'idée que « SALT et les pourparlers autour de l'océan Indien sont trop précieux » pour qu'ils soient utilisés comme un

595Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.179.

596Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, pp.57-58.

597Record of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 2 Mars 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.65 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d65 ; consulté le 13 novembre 2020).

598Michel TATU, « Selon M. Brzezinski, l'engagement soviétique en Éthiopie "compliquera inévitablement" la ratification des SALT par le Sénat américain », *Le Monde*, 3 mars 1978 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).

moyen de « pression sur les Soviétiques dans la Corne » et insiste sur l'importance de négocier avec le Kremlin, Paul Henze indique qu'il n'y a pas grand-chose « à attendre de ce genre d'initiatives » et que les conseillers du NSC doivent continuer à s'investir dans leur propre projet à ce sujet, sans se préoccuper du département d'État[599].

Pour Brzeziński, Moscou est encouragée à l'impérialisme dans le tiers-monde car les États-Unis sont vulnérables et paralysés à cause de la défaite au Vietnam. Il craint un nouveau camouflet comme en Angola et souhaite une réponse ferme pour ne pas encourager les Soviétiques à caresser d'autres ambitions dans les pays en développement. Lors d'une rencontre le 10 février avec Cyrus Vance et Harold Brown, le conseiller à la sécurité nationale dit à propos d'une défaite somalienne suivie d'une invasion du pays par l'armée éthiopienne que « cela créera une situation où il semble y avoir un élan pour les forces radicales. Dans certains endroits, cela soulignera le sentiment que les États-Unis ne sont pas des alliés actifs [...] ce serait un grave revers pour nous. [...] Au niveau interne, cela va coûter très cher au président. L'Angola a été coûteux pour Ford[600] ».

D'après lui, les États-Unis peuvent continuer à souhaiter une résolution du conflit par les Africains – il évoque d'ailleurs une proposition du président français qui préconise une conférence entre les États régionaux et appelle l'OUA à proposer une résolution pacifique qui s'accompagnerait de la fourniture d'armes défensives à la Somalie –, mais il pense que cela ne suffira pas à rassurer les pays qui souhaitent clairement que Washington s'engage. L'Arabie saoudite notamment pourrait être très déçue, ce qui pourrait entraîner une augmentation du prix du pétrole. Il désire une vraie réaction de la part des Américains et évoque une note du président Carter qui stipule : « L'Égypte et d'autres doivent bouger fortement – la France et d'autres doivent les soutenir. »

Harold Brown avance également que c'est clairement la crédibilité américaine qui est en jeu. Il dit qu'il est prêt à s'adresser aux Iraniens et aux Égyptiens pour savoir ce qu'ils seraient prêts à envoyer si les États-Unis s'engageaient à remplacer le matériel engagé. Le conseiller à la sécurité nationale pense que les États-Unis peuvent exprimer leur réticence à entrer en guerre sur un théâtre africain tout en insistant sur leur volonté de mettre à mal les Soviétiques. Désireux d'affaiblir de surcroît les Cubains, il suggère un nouveau soutien à l'UNITA en Angola. Il estime que ce serait une bonne chose d'envoyer un porte-avion dans la région de la Corne de l'Afrique pour exercer une pression sur les Russes et éviter de donner l'impression que les États-Unis sont faibles.

Mais Cyrus Vance s'y oppose fermement. Il rappelle que, d'après ses sources, le Congrès ne

599Note From Henze to Brzeziński, Washington, 17 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

600Record of a Special Coordination Meeting, Washington, 10 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.54 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d54 ; consulté le 13 novembre 2020).

permettra pas la vente d'armements à la Somalie, en tous cas tant que les Éthiopiens n'auront pas traversé la frontière. Au sujet de l'implication des Égyptiens et des Iraniens, il précise que les Égyptiens ne sont pas prêts à engager leurs propres troupes et estime qu'il y a des forums plus appropriés pour agir, que les États-Unis devraient renforcer leurs actions diplomatiques à l'ONU.

Alors que Brzeziński indique qu'il en est de l'« intérêt national » d'éviter une « victoire soviético-cubaine », Vance réplique que c'est ce que les États-Unis avaient « l'habitude de dire à propos du Vietnam ». Mais Brzeziński considère que « la mémoire du Vietnam » ne doit pas imposer une « paralysie sur tous les problèmes auxquels [les États-Unis] sont confrontés[601] ».

Vance veut éviter toute manœuvre qui pourrait compromettre la signature du traité SALT II. Ainsi quelques jours plus tard, sur l'insistance de Brzeziński qui lui demande si les États-Unis doivent ainsi ne rien faire au cas où l'Éthiopie franchirait la frontière somalienne, le secrétaire répond fermement : « oui[602]. »

Brzeziński décrira ensuite ces scènes d'opposition en disant que Vance, pour la première fois dans une de leur rencontre, commence « à montrer de l'impatience, à devenir rouge et à élever la voix ». Il ajoute qu'il ressent alors qu'une « tension personnelle s'insère dans leur relation[603] ».

Les différences de point de vue sont palpables et Brzeziński affiche probablement une certaine agressivité. Son vocabulaire est éloquent ; il préconise l'emploi d'alliés régionaux pour « faire saigner les Soviétiques et les Cubains ». Il insiste en disant que si la Somalie est envahie, les conséquences internationales et régionales seront fortement préjudiciables et contribueront à l'incertitude et à la déstabilisation en Égypte, en Arabie saoudite et en Iran. Pour lui, ces États en tireront comme conclusion qu'ils ne peuvent compter sur les États-Unis en cas de test, et cela serait, en outre, une nouvelle victoire pour les Cubains[604] – au sujet de son idée de soutenir l'UNITA, le directeur de la CIA lui rappelle que l'amendement Tunney les en empêche[605]. Vance insiste alors sur le fait qu'il n'enverra pas de troupes américaines en Afrique.

Si Brzeziński s'appuie sur la visite de son conseiller Aaron en Éthiopie pour donner son avis, Vance, quant à lui, est soutenu dans son argumentation par le Secrétaire adjoint aux Affaires africaines Richard Moose pour qui « la meilleure protection contre une invasion de la Somalie [par l'Éthiopie] devrait être l'opinion mondiale[606] ».

---

601 *Ibid.*

602 Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 21 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.58, *op. cit.*

603 Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.182.

604 Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 21 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.58, *op. cit.*

605 Record of a Special Coordination Meeting, Washington, 10 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.54, op. cit.

606 Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.182.

La crainte d'une attaque d'Addis-Abeba envers le régime de Siad Barre est néanmoins très élevée. L'amiral Turner directeur de la CIA informe Vance lors d'un meeting le 23 février que la communauté du renseignement « accorde un crédit considérable » aux rapports clandestins qui signalent une invasion de la Somalie par les Éthiopiens[607].

Mais pour Vance : « Le cœur de la stratégie [américaine] doit être de combiner diplomatie, négociations, actions occidentales concertées et forces puissantes du nationalisme africain[608]. » Il dit que si les crises du Shaba et de la Corne de l'Afrique sont interprétées par Brzeziński comme une grande stratégie soviétique bien définie, lui estime qu'il s'agit simplement d'opportunités que Moscou saisit au cas par cas. Il pense en outre que la pression grandissante émanant de la presse et du Congrès au sujet de « l'expansionnisme soviétique » est en réalité diffusée par le NSC qui donne des informations alarmistes au sujet de l'attitude de l'URSS[609].

Au sein du département d'État pourtant, certains perçoivent clairement le risque que l'administration soit perçue comme « inactive » dans la Corne de l'Afrique. Dans un mémorandum adressé au secrétaire d'État, les conseillers de Vance concernés par la question, dont le Directeur de la planification politique Anthony Lake et Richard Moose, évoquent la possibilité de faire pression sur les Soviétiques à propos de SALT, des négociations sur l'océan Indien et d'autres pourparlers. Néanmoins, les remarques sont prudentes, suggèrent la discrétion, précisant que les États-Unis « ne [se] font jamais de bien en faisant monter publiquement les enjeux d'une partie dans laquelle [ils] ne détiennent pas de cartes équivalentes à la taille de [leurs] paris » et rappellent que c'était justement le problème au sujet de l'Angola[610].

Publiquement, l'ensemble du département d'État va dans le sens de son secrétaire et Lake déclare lors d'un discours à l'université Johns-Hopkins : « Nous faisons plus du mal que du bien en dramatisant le facteur Est-Ouest » et ce faisant « nous sommes enclin à agir plutôt sur la base de théories géopolitiques abstraites qu'en témoignant d'une juste attention aux réalités locales[611] ».

L'institution et ses membres restent donc loyaux à celui qui les dirige. En ce qui concerne le NSC, non seulement les collaborateurs de Brzeziński le soutiennent, mais certains sont également les premiers à pousser pour une intervention américaine. L'idée d'envoyer une force navale, qui fait tant débat, émerge peut-être d'ailleurs chez Brzeziński sous l'influence de son propre conseiller spécial aux Affaires soviétiques William Griffith. Ce dernier envoie, en effet, un télégramme au

607Minutes – National Security Council Meeting, 23 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia-Somalia 2/23/78-3/78.
608Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.85.
609*Ibid.*, p.84.
610Memorandum to Vance from Lake, Shulman, Vest and Moose, Washington, 25 janvier 1978, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.
611Cao-Huy THUAN, « Les États-Unis et la question érythréenne... », *op. cit.*, p.95.

NSA fin janvier, soit avant la fameuse rencontre où Vance et Brzeziński commencent à s'opposer vigoureusement, pour évoquer son opinion à propos de la situation dans la Corne de l'Afrique. Après avoir précisé que la situation sur place est « un exemple classique de l'interaction entre difficultés globales (Soviétique/États-Unis) et régionales », il précise cependant que « sa principale signification pour la politique américaine est l'implication soviétique ». Pour lui, la crise suit la « victoire soviético-cubaine en Angola […] [où] plusieurs milliers de Cubains [ont montré qu'ils] peuvent faire la différence entre la victoire et la défaite ». Pour Griffith, l'importance géopolitique de la Corne de l'Afrique est plus importante pour les alliés de l'Ouest que l'Angola et malgré le « syndrome du Vietnam » qui limite les actions de Washington, l'opinion publique américaine à propos de l'Union soviétique est « de plus en plus négative. » Il suggère alors :

> Compte tenu de l'actuelle accumulation rapide de forces militaires cubaines en Éthiopie et en considérant le niveau actuel élevé de navires soviétiques en mer Rouge, les États-Unis devraient immédiatement envoyer une force opérationnelle navale pour patrouiller dans la mer Rouge et le golfe d'Aden. Afin de démontrer la mobilité navale américaine, ces contre-torpilleurs [*destroyers*] devraient être détachés de la septième ainsi que de la sixième flotte. Le but premier de ceci serait de démontrer aux Soviétiques et aux Arabes la préoccupation et la détermination des États-Unis[612].

Mais après la dispute entre Brzeziński et Vance, la décision d'envoyer un porte-avion au large du golfe d'Aden est finalement abandonnée tandis qu'Harold Brown et surtout le président Carter, prudents, adoptent finalement l'opinion du secrétaire d'État[613].

Cet épisode illustre néanmoins le conflit bureaucratique qui oppose le NSC, partisan d'une ligne dure, et le département d'État qui affiche une orientation modérée mais également la rancœur qui s'installe entre deux influents conseillers aux objectifs et méthodes différentes. Avec les difficultés qui vont s'accroître, cette confrontation, que Carter favorise en mettant ses collaborateurs en concurrence, ne va cesser de grandir de manière préjudiciable pour le président et son administration.

Mais avant de revenir sur la confrontation des acteurs de l'administration démocrate, il est important de se pencher sur un autre enjeu de la géopolitique régionale qui, en 1977, provoque des inquiétudes à Washington : l'indépendance de Djibouti.

---

612 The Horn & U.S. Policy-Paper by William E. Griffith, Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 28 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

613 Presidential Directive/NSC–32, Washington, 24 février 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.64 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d64 ; consulté le 13 novembre 2020).

Chapitre VI : Djibouti : Une épine dans le flan de la Corne

Introduction : Djibouti pour les États-Unis : un contexte géopolitique

En juin 1977, le Territoire français des Afars et des Issas, un des derniers « confettis de l'Empire[614] » français qui s'étend de part et d'autre du golfe de Tadjourah est sur le point de devenir un État indépendant. L'avenir incertain de ce pays doté d'un potentiel important en matière d'infrastructures portuaires à l'entrée de la mer Rouge interroge alors les États-Unis.

En effet, peu avant le retrait des Français, la Somalie s'arrange pour être liée au gouvernement qui se met en place pour diriger la future république et le régime de Mogadiscio a déjà fait part, à de nombreuses reprises, de son intention d'annexer le territoire ou une partie de celui-ci. De son côté, l'Éthiopie a toujours considéré Djibouti comme une extension de ses propres frontières et une grande part de son commerce transite par le port de Djibouti, terminus de la ligne de chemin de fer reliée à Addis-Abeba. Alors que le train ne peut plus circuler à partir du printemps 1977, en raison des attentats qui ont endommagé la ligne, l'Éthiopie prend très au sérieux l'avenir du nouvel État et mesure l'impact qu'aurait sur son économie une trop forte influence somalienne sur la gouvernance de Djibouti. Cette menace sur l'un de ses principaux débouchés maritimes est exacerbée par le fait que l'Éthiopie ne contrôle quasiment plus sa façade érythréenne sur la mer Rouge. Aux États-Unis, on considère qu'une attaque préventive de l'Éthiopie sur Djibouti pour repousser la volonté de Mogadiscio n'est pas à exclure.

Le nouvel État est donc pris dans un contexte géopolitique compromettant sa pérennité et doit s'en remettre à la France pour assurer sa protection. C'est également l'option privilégiée par les Américains qui insistent auprès des Français pour qu'ils prennent en charge les besoins militaires de l'ancien TFAI. À Washington, l'administration démocrate veut éviter que les complexités liées à la guerre de l'Ogaden ne s'invitent à Djibouti et que l'opposition Est-Ouest prenne une nouvelle dimension avec une attaque sur le nouveau pays. En tout état de cause, Paris a bien conscience de l'intérêt stratégique de son ancienne colonie et affiche sa volonté de maintenir une force militaire importante pour préserver Djibouti de la velléité de ses voisins.

Ainsi, l'inquiétude aux États-Unis diminue, et, focalisée sur le conflit dans l'Ogaden et l'avancée des Soviétiques et des Cubains, Washington semble même se désintéresser du territoire, petite épine calme dans un théâtre tumultueux, protégée par la France et par une gouvernance habile, prompte à

614Formule de Jean-Claude GUILLEBAUD, *Les confettis de l'Empire*, Paris, Édition du Seuil, 1976, 317 p.

revendiquer sa neutralité. Djibouti semble alors en effet le pays le plus stable de la Corne de l'Afrique et s'affiche comme un îlot de sécurité au cœur des perturbations sur lequel les Américains pourront compter par la suite.

2.6.1 Entre convoitises et inquiétudes : Djibouti à l'aube de son indépendance

En 1948, alors qu'un plan d'union des territoires où vivent l'ensemble des Somalis est formulé par Ernest Bevin, il n'est question ni du district du nord du Kenya, ni de Djibouti[615]. Pourtant, Paris ne se fait aucune illusion sur la menace qui pèse sur sa propre influence dans la Corne et s'est d'ailleurs déjà fermement opposée à ce que la petite enclave française qui borde le golfe d'Aden soit intégrée à une Grande Somalie[616].

Façade maritime stratégiquement située sur la rive africaine du détroit de Bab-el-Mandeb, la Côte française des Somalis (CFS), ainsi qu'elle est encore nommée à cette époque, est une possession unique pour l'Hexagone. Excentrée des ensembles AOF et AEF, elle offre à la France à la fois une autorité dans cette importante zone de transit et une escale navale de choix entre la métropole et l'Indochine[617] mais également vers Madagascar et les Mascareignes. Par décret, la colonie entre dans le groupe des territoires français de l'océan Indien, intégrant la zone stratégique de défense de cet ensemble, créée en juillet 1951 et sous la direction du Haut-Commissaire de la République à Madagascar[618].

Le petit territoire, qui a connu une importante militarisation avant la guerre et notamment l'agrandissement de sa base aérienne pour se défendre contre les tentatives d'annexions italiennes voire contre les projets britanniques, abrite alors une importante garnison[619], très largement polarisée autour de la ville et du port de Djibouti comme le souligne une brochure officielle française qui décrit la colonie en 1960 :

> Il existe en fait deux [Côtes françaises des] Somalies. La première mesure 23 000 km² sur lesquels errent 37 000 bédouins, pasteurs et nomades d'une pauvreté et d'une rusticité effarantes, dont l'économie et le genre de vie sont demeurés proches de ce qu'ils étaient aux temps bibliques. Ils ne produisent rien, consomment peu ; ils n'ont avec la vie moderne que des rapports occasionnels, superficiels et aussi peu fréquents que possible. 23 000 km² sur lesquels il ne

615Roger JOINT-DAGUENET, *Histoire moderne des Somalis. Les Gaulois de la Corne de l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1994, p.82.

616John H. SPENCER, « Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings Before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, Washington, U.S. Governement Printing Office, 1976, p.20.

617Alain GASCON, « Djibouti, un port entre continent et grand large. Base militaire, port de l'Éthiopie, de l'Afrique de l'Est, de l'océan Indien ? », In Amina Saïd CHIRÉ (dir.), *Djibouti contemporain*, Paris, Karthala, 2013, p.132.

618Louis-Gilles PAIRAULT, « Répertoire numérique détaillé de la sous-série 7H (Côte française des Somalis) », *Archives du services Historique de l'armée de terre (S.H.A.T.)*, 2001, p.19.

619André LAUDOUZE, *Djibouti, nation carrefour*, *op. cit.*, pp.38-39.

> pousse rien sinon quelques épineux que les chèvres et les chameaux auraient depuis longtemps fait disparaître, n'étaient les sécheresses qui éclaircissent périodiquement leurs rangs. […]
>
> La seconde mesure 4 km². 40 000 habitants y vivent dont toute l'activité gravite, peu ou prou, direct ou indirect, autour des 140 hectares du port […]. Sur le plan économique, tout au moins, Djibouti est à lui seul la CFS. […] Djibouti[-ville], seul centre réellement actif, doit tirer à lui le reste du pays[620].

Si les effectifs militaires décroissent suite à la Seconde Guerre mondiale, la métropole reste sur ses gardes, en particulier pour maintenir l'ordre dans la colonie[621].

Bien que ses équipements soient restés intacts et qu'elle ait été relativement épargnée par le conflit, Djibouti, qui prospérait et connaissait un développement spectaculaire entre les deux guerres mondiales, se trouve en 1945 dans une situation de déclin et de pauvreté difficilement remédiable. Cette même année, une mission américaine se rend donc sur place, durant l'été, afin d'étudier les capacités du territoire pour ravitailler l'Afrique de l'Est. L'enquête aboutit à la reconnaissance par les États-Unis de « l'intérêt stratégique majeur des installations françaises à Djibouti » qui peut alors « bénéficier d'aides spécifiques[622] ».

Pour relancer l'économie à bout de souffle, le gouvernement français tente alors d'y instaurer un régime économique spécial sensé favoriser les investissements. Il fait de Djibouti-ville un port franc en espérant ainsi favoriser l'écoulement du commerce extérieur éthiopien et créé le « franc Djibouti », rattaché au dollar américain et garanti par un fonds de couverture en dollars détenu par la *French American Corporation* de New York[623]. Djibouti bénéficie ainsi d'un statut monétaire particulier qui s'accompagne d'un régime douanier compétitif[624]. À ces décisions vont s'ajouter des conditions très avantageuses en matière de taxes sur les entreprises et les revenus.

Mais ces mesures n'ont qu'un impact décevant sur le développement de la colonie. Comme l'écrivent Philippe Oberlé et Pierre Hugot, « Djibouti n'est pas devenue le Hong Kong ou le Tanger de l'océan Indien, […] et le développement de la colonie continua à dépendre des relations commerciales avec l'Éthiopie[625] ».

Or, lorsqu'au début des années 1950, l'Assemblée générale des Nations unies octroie la tutelle de l'Érythrée à Addis-Abeba, cette dernière, qui bénéficie alors d'un accès à la mer dans ses propres frontières, envisage de faire transiter ses importations et exportations *via* ses ports érythréens compromettant ainsi la position prédominante de Djibouti dans les échanges commerciaux

620Colette DUBOIS, *op. cit.*, p.6.
621Louis-Gilles PAIRAULT, *op. cit.*, p.21.
622Colette DUBOIS, *op. cit.*, p.223.
623Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *Histoire de Djibouti..., op. cit.*, p.133.
624Pour plus de précisions sur la mise en place de la monnaie djiboutienne voir Colette DUBOIS, *op. cit.*, pp.239-241.
625Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *Histoire de Djibouti..., op. cit.*, p.135.

éthiopiens. La colonie va ainsi entrer en concurrence avec les ports d'Assab et de Massawa pour tenter de s'attribuer un maximum des échanges maritimes de son important voisin. En conséquence, la France s'efforce d'entretenir de bonnes relations avec le Négus et ce dernier trouve également son compte à s'accorder avec les Français, notamment pour la gestion du chemin de fer franco-éthiopien, mais également car il estime que la Côte française des Somalis sera rattachée à l'Éthiopie dès que les Français auront quitté le port que leur avait « concédé » Menelik[626].

En 1953, il effectue une visite officielle à Djibouti et, l'année suivant, signe avec la France un protocole sur la délimitation des frontières entre la colonie française et l'Éthiopie – à son avantage[627]. Cela ne l'empêche pas de développer le trafic éthiopien via ses ports érythréens. Avec la construction d'une raffinerie à Assab et l'amélioration du réseau routier des ports érythréens vers l'intérieur de l'Éthiopie, Djibouti, qui bénéficiait quasiment du monopole des exportations et importations éthiopiennes, va progressivement décliner au profit d'Assab et même de Massawa pourtant plus éloignée[628]. La crise de Suez en 1956 aggrave encore la situation socio-économique de la colonie où grèves et révoltes se succèdent jusqu'à la fin de la IVème République[629].

Politiquement, après la guerre, la colonie est représentée à l'Assemblée nationale française par un député, au Conseil de la République et à l'Assemblée de l'Union française par un représentant du territoire, les deux étant désignés par le Conseil représentatif de la Côte française des Somalis. Le Conseil de la CFS est une assemblée territoriale divisée en deux sections : l'une représentant les citoyens français – élu par un collège quasi exclusivement composé de blancs – et l'autre composée de membres autochtones – élu par des « sujets français », chefs coutumiers, fonctionnaires, anciens combattants, etc[630]. À la fin de l'année 1946, Jean Martine est élu représentant de la CFS à l'Assemblée nationale par les deux collèges électoraux.

Les États-Unis, qui vont progressivement s'implanter en Éthiopie, n'entretiennent alors quasiment aucun lien avec Djibouti. En 1948, avec l'émergence de la guerre froide, seule l'orientation idéologique de la CFS préoccupe Washington, une interrogation qui est, sans doute, probablement influencée par la tendance communiste de Martine. Les Français rassurent néanmoins leur allié sur ce point. Une étude de la CIA de 1948 intitulé « Communisme au Somaliland français » précise que le député français était initialement un communiste mais qu'il a finalement changé d'orientation et qu'il est, à présent, soutenu par « les éléments conservateurs » de la colonie.

Le document indique également que si quelques soldats français stationnés à Djibouti sont connus pour avoir des idées très à gauche, ils sont sous étroite surveillance. Paris est, en outre, prête

626Alain GASCON, « Djibouti,... », *op. cit.*, p.130.
627Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.136.
628Alain GASCON, « Djibouti,... », *op. cit.*, pp.131-132.
629Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, pp.137-138.
630*Ibid.*, p.120.

à prendre des mesures « sévères » au cas où des activités communistes devaient se déclarer chez les indigènes. Le document termine par une formule qui se veut rassurante au sujet de Djama Ali, représentant de la CFS au Conseil de la République, mais un peu méprisante puisqu'elle stipule que ce dernier n'aurait même pas « l'intelligence politique nécessaire pour comprendre le communisme[631] ».

Après la guerre, l'administration coloniale commence à intégrer des acteurs locaux dans la gouvernance de la colonie. Les débuts politiques de la CFS vont mettre en concurrence différents acteurs rattachés à des communautés variées et créer des antagonismes. Les populations considérées comme autochtones, natives de Djibouti, sont les Afars et les Issas. Ils parlent une langue différente mais pratique un mode vie semblable de « pasteurs nomadisant dans une steppe quasi-désertique » et pratique la même religion – l'Islam[632].

Le groupe des Afars, appelé également « Danakil[633] », déborde largement en Éthiopie et en Érythrée – leur peuplement entourant « la grande dépression Afar[634] » – d'où leur attachement à l'Éthiopie où vivent, dans les années 1970, 4/5ème du groupe ethnique[635].

Les Issas sont, quant à eux, issus d'une branche des Somalis et sont très proches de leurs voisins Somaliens. S'il est courant à l'époque de présenter les Afars et les Issas comme deux sociétés « viscéralement ennemies[636] », la rivalité entre les deux ethnies, surtout liée au territoire, est à relativiser. Comme le signale Philippe Oberlé :

> L'opposition entre Issas et Afars, qu'on a parfois présentée comme une haine atavique et inexpiable à laquelle ces deux populations ne peuvent échapper, doit être ramenée à ses justes proportions. Issas et Afars ont davantage de points communs que de motifs de dispute. Ils ont la même religion et le même mode de vie ; ils sont fortement apparentés par leurs races et leurs langues. Les querelles qui les divisent sont uniquement d'ordre territorial. À l'intérieur de l'ethnie afar ou de l'ethnie somalie, les contestations du même ordre ne sont pas moins vives entre sultanats ou tribus[637].

Dans un premier temps, les Somalis Issas ne sont pas sensibles aux mouvements nationalistes somaliens qui secouent Mogadiscio après la Seconde Guerre mondiale car ils ne perçoivent pas leur

631CIA Information report, « Communism in French Somaliland »,24 décembre 1948, *CIA FOIA electronic reading room* (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP82-00457R002200240004-1.pdf ; consulté le 29 novembre 2020).

632Max CHARPIN, J-P GEORGET, « Comparaison anthropologique entre les Afars et les Issas de Djibouti », *Bulletins et Mémoires de la Société d'anthropologie de Paris*, XIII° Série, Tome 4, fascicule 2, 1977, p.113.

633Danakil est le pluriel de Dankali, qui vient du terme *Ankala* utilisé par les Arabes pour désigner les Afars. À partir des années 1950, c'est ce second terme qui est privilégié dans les sources d'archives et qui sera utilisé ici. Voir Colette DUBOIS, *op. cit.*, p.7.

634Max CHARPIN, J-P GEORGET, *op. cit.*, p.113.

635Philippe OBERLÉ, *Afars et Somalis. Le dossier de Djibouti*, Paris, Editions Présence Africaine, 1971, p.38.

636Max CHARPIN, J-P GEORGET, *op. cit.*, p.114.

637Philippe OBERLÉ, *op. cit.*, p.48.

intérêt dans cette lutte. Leur préoccupation principale est alors de s'affirmer au sein de la gouvernance de la colonie contre leurs concurrents[638]. Les difficultés initiales lors de la mise place d'une politique locale les poussent plutôt à s'allier justement aux Afars pour parvenir à se faire une place dans les institutions naissantes contre les populations étrangères installées dans la colonie.

En effet, les Français, dans l'entre-deux-guerres et à la suite du deuxième conflit mondial, favorisent l'installation des Arabes provenant du Yémen et des Somalis « allogènes » (c'est-à-dire non-Issas, provenant d'autres colonies, en particulier du Somaliland Britannique), plus enclins à s'investir dans les affaires et moins scrupuleux pour assurer la sécurité de manière coercitive sur les ethnies autochtones.

Dans les années 1930-1940, les Afars et les Issas, ne pouvant avoir accès aux meilleurs postes, publics ou privés, déjà occupés par les Arabes et les Somalis allogènes, se sentent floués. Les Issas s'en plaignent tout particulièrement à plusieurs reprises, et des conflits, parfois meurtriers, opposent les différentes communautés. Lorsque les Djiboutiens autochtones commencent à s'impliquer dans la vie politique de la colonie, la prépondérance des Arabes et Somalis allogènes, d'ailleurs associés dans certaines circonstances électorales, déporte le ressentiment, jusque-là d'ordre économique, sur un nouveau terrain. La querelle atteint un paroxysme en 1949 tandis que des affrontements entre Issas et Gadaboursis (une ethnie somalie allogène associée politiquement aux Arabes pour les élections territoriales) fait près d'une centaine de morts et 300 blessés[639]. Pour citer à nouveau les historiens Oberlé et Hugot : « Le démon du tribalisme […] se réveillait brutalement, excité par des convoitises partisanes et par l'action de certains groupes métropolitains[640]. »

Pour certains observateurs, le conflit couve déjà depuis quelques années. Tandis que l'Éthiopie attise chez les Issas des velléités émancipatrices au sein d'un pays Issa qui serait sous contrôle éthiopien, les Britanniques, qui rêvent d'imposer leur hégémonie dans la Corne de l'Afrique, attisent « l'irritation des Issas » en promettant aux autres Somaliens de favoriser le rattachement de leur territoire à celui des Issas. Selon le gouverneur de Djibouti Jean Chalvet :

> Favorisée par la mésentente qui existe à Djibouti au sein de la population indigène, les Anglais se livrent à une propagande qui nous est néfaste. Cette éviction doit se faire à l'aide d'une fédération somalie, placée sous protection anglaise. Depuis la libération de l'Éthiopie par les Anglais, ces derniers s'efforcent d'obtenir des avantages territoriaux et de conserver leur hégémonie sur cette partie de l'Afrique. Le service politique [...] se livre à une propagande effrénée, auprès des tribus somalies. Il leur promet l'émancipation d'ici 25 à 30 ans, si elles sont assez évoluées pour s'administrer elles-mêmes. Cette propagande est aidée par les Club somalis de Dire Dawa et de Djidjiga[641].

638*Ibid.*, p.146-147.
639Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.121, 122 et p.125.
640*Ibid.*, p.123.
641Rapport du gouverneur Jean Chalvet au ministre des Colonies, 12 janvier 1946, cité par Colette DUBOIS, *op. cit.*, p.251.

Les Afars et les Issas s'associent donc dans un premier temps pour faire revendiquer leurs droits politiques sur la gouvernance du territoire face aux populations étrangères dont certains clans somalis. Le Club de la jeunesse somalie et dankalie, auquel adhère Mahmoud Harbi et Hassan Gouled est créé à cet effet et proclame : « La terre est à nous », ce qui signifie aux Issas et aux Afars[642]. Mais après les tragiques événement de 1949, les notables Issas vont s'apercevoir que les dissensions communautaires entre clans somalis ne profitent, en fin de compte, qu'aux dirigeants héritiers de l'administration coloniale et commencent à être plus sensibles au nationalisme somalien et aux revendications de Mogadiscio[643].

Pour éviter de nouveaux désordres, l'administration coloniale réorganise la répartition communautaire ethnique dans le Conseil représentatif au profit des Issas et au détriment des Arabes. En 1953, Mohamed Kamil, un Afar, est désigné par le Conseil représentatif comme conseiller de l'Union française, et en juillet 1956, Mahmoud Harbi, un Issa, est élu député à l'Assemblée nationale[644]. Avec loi-cadre Defferre du 23 juin 1956 suivie le 22 juillet 1957 par le décret d'application dans la CFS, une Assemblée territoriale – élue au suffrage universel et collège unique – vient remplacer le Conseil représentatif et un Conseil de gouvernement, élu par la-dite Assemblée, le complète[645]. Ce dernier est composé de ministres et il est dirigé par un vice-président du conseil de gouvernement. La présidence est assurée par le chef du territoire, qui est nommé par le gouvernement français et qui dirige également l'ensemble de la colonie.

Mahmoud Harbi est élu en juillet 1957 premier vice-président du Conseil de gouvernement de la CFS, victorieux contre une autre liste Issa, menée par Hassan Gouled et Mohamed Kamil. Ces trois personnalités vont alors dominer la vie politique djiboutienne pendant les années suivantes[646].

Mahmoud Harbi est parvenu, en se montrant très conciliant avec l'administration française, à obtenir le soutien de Paris et lui doit sans doute son élection face à Gouled, jugé plus « extrémiste[647] ». Pourtant, lorsque la nouvelle Constitution française est soumise à référendum le 28 septembre 1958 dans l'ensemble des États de l'empire colonial et implique, en cas de refus, un accès direct à l'indépendance[648], Harbi, à la grande stupéfaction de l'administration, annonce qu'il se

642Maurice BOTBOL et al, *Djibouti : les institutions politiques et militaires*, Paris, La lettre de l'océan Indien, 1986, p.34.

643Philippe OBERLÉ, *op. cit.*, p.146-147.

644Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, pp.127-128.

645*Ibid.*, p.129 et Maurice FLORY, « L'indépendance de Djibouti », *Annuaire français de droit international*, vol.23, 1977, p.296.

646André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.41.

647Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.143.

648La nouvelle Constitution élaborée en 1958 favorise l'émancipation des territoires colonisés et transforme le statut des États encore sous la tutelle de la France. Le chapitre XII de l'acte législatif fondamental, relatif à la Communauté organique d'États africains autour de la République française, précise que les États sont membres de la Communauté mais non souverains du point de vue du droit international. Frédéric TURPIN, *Jacques Foccart. Dans l'ombre du pouvoir*, Paris, CNRS Édition, 2015, p.132.

prononcera en faveur de l'indépendance[649]. Bercé par les idées de l'unification des Somalis, il envisage ambitieusement de créer une Grande Somalie. S'il parvient à obtenir l'indépendance de son « Somaliland » – la CFS – avant ceux gouvernés par les Britanniques et les Italiens, fort de son prestige, il pourra peser dans les négociations pour la réunification des trois provinces dans une grande République somalie dirigée par deux grands pôles, Djibouti et Mogadiscio, et dont il deviendrait l'un des *leaders*.

Mais au sein des institutions djiboutiennes, rares sont ceux qui souhaitent précipiter les événements. Dans l'entourage même d'Harbi, l'inquiétude de voir le territoire abandonné et livré aux mains de la future Somalie – ou de l'Éthiopie – est vive[650]. Le cas de la Guinée prouve sans doute qu'ils n'avaient pas tort. En tout état de cause, le territoire vote finalement à 66 % en faveur de la communauté que propose Charles de Gaulle[651].

Mais le ver est dans le fruit. Le gouvernement français développe alors une méfiance à l'encontre des Issas et favorise une prépondérance des Afars au pouvoir dans la colonie, une soudaine ascension qui s'exprime par l'accession d'un Afar au poste de vice-président, Ahmed Dini, au printemps 1959, remplacé en 1960 par un autre Afar, Ali Aref.

Tandis que l'indépendance de la République somalie est proclamée et soutient dans la CFS des velléités unificatrices, la France s'implique davantage pour singulariser son territoire ; le port de Djibouti est modernisé, l'aéroport agrandi, de nouvelles habitations, casernes et écoles voient le jour[652].

Mais alors que se développe le nationalisme, plusieurs crises vont opposer partisans de l'indépendance, unificateurs somalis et djiboutiens modérés. Le député Hassan Gouled – Issa qui ne montre néanmoins aucune aspiration à la Grande Somalie – milite en faveur d'une évolution du statut de la CFS, alors territoire d'outre-mer, vers une nouvelle organisation garantissant plus d'autonomie à la colonie. Moussa Ahmed Idriss, qui lui succède, va dans le même sens mais ils ne parviennent pas à se faire entendre par le ministère des T.O.M, réticent à tout changement[653]. Dans le même temps, Paris favorise encore la représentation des Afars dans l'Assemblée territoriale car elle bénéficie, chez ce groupe ethnique, d'un soutien beaucoup plus important. Le vice-président Ali Aref déclare alors : « Nous sommes indépendants, puisque nous sommes français » et ajoute : « Par rapport aux États qui nous entourent et qui sont assoiffés d'expansion, l'indépendance de notre

649« M.Mahmoud Harbi (président du conseil de gouvernement des Somalis) ; l'indépendance des faibles est une illusion », *Le Monde*, 7 août 1958 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).
650Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, pp.144-145.
651« 115 ans de présence française », *Le Monde*, 4 mai 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2020).
652Alain GASCON, « Djibouti,... », *op. cit.*, p.133.
653Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, pp.156-158.

territoire ne peut être maintenue qu'au sein de la République française, protectrice de notre intégrité[654]. »

Ses inquiétudes sont fondées. L'année suivante, entre mai et juin 1965, l'Éthiopie et la Somalie revendiquent toutes deux la CFS. Le Comité de libération de l'OUA se réunit en février 1966 pour se pencher sur une évolution du territoire et 1'ONU est également saisie du problème. La France, qui considère que les questions relatives à la décolonisation sont d'ordre régalien, ne participe pas aux débats de l'Assemblée générale qui mènent aux résolutions préconisant une surveillance de la grande organisation lors de mise en place de mesures favorisant le droit à l'autodétermination[655].

En août, lors d'une visite du général de Gaulle à Djibouti, ce dernier est reçu par des slogans indépendantistes et des incidents font officiellement quatre morts et soixante-dix blessés[656], alors que des manifestations antifrançaises éclatent en même temps à Mogadiscio. Cette même année, l'empereur Haïlé Sélassié déclare que « Djibouti fait partie intégrante de l'Éthiopie[657] » et soutient discrètement un front de libération de Djibouti[658]. Durant les manifestations nationalistes, le président français déclare devant l'Assemblée territoriale de la CFS : « Si donc un jour – tout peut s'imaginer par la voie régulièrement démocratique – le territoire exprimait un avis nouveau en ce qui concerne son destin, la France en prendrait acte[659] ».

En mars 1967, un nouveau référendum au sujet de l'indépendance de Djibouti aboutit à 61% de votes favorables au maintien du territoire sous la tutelle française et conduit à de nouvelles manifestations, en particulier menées par des Somalis[660].

Aux États-Unis, un rapport destiné au président américain Johnson décrit la situation à Djibouti au lendemain du vote : « Les Français sont en selle et sévissent contre les manifestants des tribus somaliennes suite au référendum truqué avec succès […]. Djibouti ressemble à un camp armé. [...] Deux spectateurs intéressés – la République somalienne et l'Éthiopie – continuent leur attente vigilante.[661] » La colonie est alors renommée « Territoire français des Afars et des Issas » (TFAI), un changement de nom qui souligne à nouveau l'influence grandissante au sein de la classe politique djiboutienne des Afars au détriment des Somalis.

654*Ibid.*, p.160.
655 Maurice FLORY, *op. cit.*, pp.296-297.
656« 115 ans de présence française », *Le Monde*, *op. cit.* Laudouze écrit : « plusieurs dizaines de morts » et « des centaines de blessés », André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.52.
657« 115 ans de présence française », *Le Monde*, *op. cit.*
658Alain GASCON, « Djibouti,... », *op. cit.*, p.130.
659 Maurice FLORY, *op. cit.*, p.296.
660André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.54.
661The President's Daily Brief, 20 mars 1967, *CIA FOIA electronic reading room*, p.2 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0005968846.pdf ; consulté le 29 novembre 2020).

Avant le vote, les Américains qui reconnaissent l'importance stratégique de Djibouti pour les Français, en particulier après le départ des Britanniques d'Aden[662], commencent à s'intéresser à la petite colonie. La CIA recommande une analyse complète pour saisir dans quelle mesure la situation peut se révéler problématique pour Washington qui redoute qu'un conflit à propos de la CFS « implique indirectement les États-Unis et l'URSS en raison de leurs intérêts respectifs en Éthiopie et en Somalie[663] ».

Un rapport, produit par l'agence deux mois plus tard, est peu flatteur. Il décrit le territoire comme l'un des plus inhospitaliers du monde, « 8 900 miles carrés de désert, déserts de sel et rochers » où l'on ne trouve « pas un seul lac d'eau douce ou une rivière pérenne dans toute la région ». Toujours d'après la CIA, la population y est « diversement caractérisés par les visiteurs comme "somnolents", "torpides" ou "saisis de narcolepsie"[664] ».

Dans ces conditions, le renseignement américain estime que l'intérêt principal de la présence française dans la région est bien stratégique, Djibouti se trouvant à la « porte sud » de la mer Rouge et d'Aden, sur la route de l'Afrique centrale, de Madagascar, de l'Asie du Sud-Est francophone et des sites d'essais nucléaires dans le Pacifique. Depuis le départ des Britanniques du Yémen, les Français sont également les derniers « occidentaux » à bénéficier d'un avant-poste face à la « pénétration grandissante communiste et égyptienne dans le bassin de la mer Rouge et le golfe d'Aden ». Le rapport – réalisé avant le plébiscite – prévient que selon l'issue du référendum, la situation peut devenir catastrophique avec une attaque pouvant venir des deux voisins de la CFS[665].

La position éthiopienne vis-à-vis de Djibouti est néanmoins plutôt modérée. L'Éthiopie souhaite pouvoir profiter du port et entretenir de bons rapports avec son petit voisin mais elle est prête à intervenir si la Somalie devait tenter de s'emparer du territoire. Celle-ci montre, en effet, de plus en plus de volonté à vouloir étendre son influence sur le TFAI et pendant les années suivantes, de multiples attentats favorisés par Mogadiscio ponctuent la vie des Djiboutiens[666]. Les actes terroristes sont en grande partie menés par le Front de libération de la Côte des Somalis (FLCS). Créé en 1963, le groupe soutenu par la Somalie a son siège à Mogadiscio et recrute ses hommes chez les Issas[667].

662Central Intelligence Bulletin – Current Intelligence relating to National Security, 27 août 1966, *CIA FOIA electronic reading room*, p.4 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A009100440001-2.pdf ; consulté le 2 décembre 2020).

663GM on French Somaliland, 16 janvier 1967, *CIA FOIA electronic reading room* (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP84-00825R000100050002-9.pdf ; consulté le 2 décembre 2020).

664« Ethiopian-Somali Rivalry Over French Somaliland », CIA Weekly Summary Special Report, 10 mars 1967, *CIA FOIA electronic reading room,* p.3 et p.1 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A005700030005-4.pdf ; consulté le 2 décembre 2020).

665*Ibid.*, p.6 et p.11.

666Philippe OBERLÉ, Pierre HUGOT, *op. cit.*, p.260.

667Jean-Louis DUFOUR, *Un siècle de crises internationales. De Pekin (1900) au Caucase (2008)*, Bruxelles, André Versaille éditeur, 2009, p.171.

En février 1973, la formation politique à dominante Issa et dirigée par Hassan Gouled s'associe à celle d'Ahmed Dini à prédominance Afar et les deux revendiquent rapidement l'indépendance au sein de la Ligue pour l'Accession à l'indépendance (LPAI)[668]. Suite aux élections de novembre 1974, lesquelles sont favorables à Ali Aref, Afar pro-français peu enclin à mener le TFAI à l'indépendance, le FLCS décide d'intensifier son action terroriste[669].

Après une violente dénonciation par le ministre somalien des Affaires étrangères de la politique française devant le Conseil des ministres de l'OUA en février 1975[670], l'ambassadeur de France, Jean Gueury, est pris en otage en mars dans la capitale somalienne par un commando du FLCS avant d'être relâché contre la libération de militants indépendantistes du TFAI. Le dispositif militaire français se renforce alors à plusieurs reprises tandis que la pression internationale et en particulier africaine ne cesse de pousser Paris à libérer Djibouti de sa tutelle.

En décembre 1975, l'Assemblée générale des Nations unies vote une résolution et demande à la France d'accorder une indépendance « immédiate et inconditionnelle » au TFAI[671] et à la fin du mois, suite à une visite sur place d'Olivier Stirn, le secrétaire d'État aux DOM-TOM, la France reconnaît alors « la vocation à l'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas[672] ».

Néanmoins, le départ des Français suscite d'importantes inquiétudes tandis que la pression somalienne semble ne pas vouloir décroître. En 1976, l'armée française libère trente enfants que le FLCS avait pris en otage près de la frontière somalienne. Des combats s'engagent entre soldats français et troupes somaliennes, l'opération fait plusieurs blessés et deux enfants perdent la vie – il s'agit d'ailleurs de l'une des premières interventions du GIGN[673].

Lors de la 26ème session du Conseil des ministres de l'OUA, qui se tient fin février 1976, la polémique au sujet de l'indépendance du TFAI oppose l'Éthiopie et la Somalie. Tafari Benti, qui préside encore l'Éthiopie révolutionnaire, parle d'une décolonisation qui doit se faire sans violence et sans ingérence et dénonce ceux qui « jettent de l'huile sur le feu », en faisant référence à la Somalie. Il insiste sur le rôle de l'OUA et des garanties qu'elle doit donner afin qu'elles constituent « une contrainte morale et absolue et un engagement spécifique et tangible, particulièrement de la part des États voisins[674] ». La délégation somalienne accuse alors avec vigueur Addis-Abeba de « falsifier les faits et de déformer les intentions de son gouvernement quant à l'avenir du TFAI[675] ».

668André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.61.
669Roger JOINT-DAGUENET, *op. cit.*, p.187.
670Maurice FLORY, *op. cit.*, p.297.
671*Ibid.*, p.297.
672André NOLDE, « Djibouti : indépendance, oui mais… », *Défense nationale*, n°352, février 1976, p.69.
673Jean-Luc RIVA, *Les enfants de Loyada : La prise d'otages de Loyada et l'indépendance de Djibouti*, Bagnolet, Éditions Nimrod, 2016, 288 p.
674Message n°278/DAM de l'ambassadeur Barbier à Sauvagnargues, Addis-Abeba, 5 mars 1977, *AMEAE*, DAM, Relations politiques avec le Proche-Orient, 2/2 (1974-1979), 1089INVA/545, p.7.
675*Ibid.*

À Djibouti, où environ 7 000 militaires français veillent à maintenir le territoire à l'abri des conflits régionaux, on s'interroge sur la survie d'un pays qui ne possède pas les moyens de se défendre, en particulier contre une attaque de Mogadiscio alors lourdement équipée par les Soviétiques[676]. Ces derniers qui, comme nous l'avons déjà évoqué, caressent l'espoir de former une confédération régionale, font de Djibouti et de sa position géographique privilégiée un élément non négligeable du dispositif.

Alors que le canal de Suez est de nouveau ouvert en 1975, la situation stratégique et économique de Djibouti ne fait que croître aux yeux des Occidentaux, mais également chez les Arabes modérés : la mer Rouge, dans le prolongement du canal, est dominée par les États de la Ligue arabe qui la bordent et entendent en contrôler les issues[677], en particulier au niveau du détroit de Bab-el-Mandeb dans leur projet de faire de l'étendue marine un « lac arabe ». Outre ces diverses convoitises extérieures, le risque d'une guerre civile entre Djiboutiens-Somalis, en faveur d'un rapprochement avec Mogadiscio, et les autres ethnies, dont les Afars proches de l'Éthiopie, reste probable. Une annexion légale du petit État par la Somalie, auquel certains Issas seraient favorables, pourrait, en outre, provoquer de violentes réactions et accroître le risque d'un conflit interne[678]. Il faut ajouter encore à cela l'incertitude qui règne au sujet de l'attitude qu'adopterait l'Éthiopie menacée d'asphyxie si elle venait à perdre à la fois le contrôle de l'Érythrée et l'accès à Djibouti[679].

Ainsi, suite à la reconnaissance par la France du droit à l'indépendance du TFAI, Hassan Gouled, Ahmed Dini et d'autres membres du bureau politique de la LPAI, qui s'impose à Djibouti comme « le parti dominant[680] », se lancent dans des tournées de sensibilisation auprès de pays africains et arabes et participent en tant qu'observateurs au sommet de l'OUA à l'île Maurice. Le journal *Le Monde* écrit alors : « Djibouti, dont la prochaine indépendance, [comble] officiellement les vœux de tous les États membres, ne laisse pas d'en inquiéter quelques-uns[681]. »

Dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que les États-Unis, qui voient le territoire français comme une garantie de la présence de l'OTAN à l'entrée de la mer Rouge, s'inquiètent du sort que va subir le nouvel État. Cette crainte sur la décolonisation sera illustrée par une remarque de

676Louis-Gilles PAIRAULT, *op. cit.*, p.23.

677Henri LABROUSSE, « L'océan Indien demeurera-t-il une zone de paix ? », *Défense Nationale*, n°352, février 1976, p.46.

678Aramis Houmed SOULÉ, *Les Afar, la révolution éthiopienne et le régime du DERG (1974-1991),* Addis-Abeba, Centre français des études éthiopiennes, 2013, §28 (En ligne,: http://books.openedition.org/cfee/304?lang=fr ; consulté le 15 avril 2020).

679André NOLDE, *op. cit.*, p.73.

680Maurice BOTBOL et al, *op. cit.*, p.40.

681« L'OUA ou l'Afrique désunie », *Le Monde*, 25 juin 1976 (En ligne :https://www.lemonde.fr/archives/article/1976/06/25/l-o-u-a-ou-l-afrique-desunie_2941694_1819218.html ; Consulté le 30 décembre 2020).

Kissinger lors d'une rencontre avec le ministre français des Affaires étrangères Louis de Guiringaud en décembre 1976. Alors que le ministre français lui précise que Paris va accorder dans un avenir très proche l'indépendance à Djibouti, le secrétaire d'État américain dit : « Je comprends pourquoi vous le faites mais bien sûr, c'est une absurdité. La nécessité de faire cela n'est pas évidente. » Ce à quoi répond d'ailleurs de Guiringaud avec un certain humour : « Si vous n'aviez pas poussé l'idée de l'autodétermination sur les autres[682]. »

Le 8 mai 1977, le référendum sur l'indépendance obtient 98 % de réponses favorables. La neutralité du nom choisi pour le nouvel État, « République de Djibouti », est censée permettre d'éviter des dissensions entre les Afars pro-éthiopiens – refroidis néanmoins par la révolution et le régime du Derg – et les Issas-Somalis séduits par Siad Barre et son idée de Grande Somalie[683].

L'origine du terme « Djibouti », d'abord utilisé uniquement pour la ville, ne fait pas consensus chez les linguistes : il pourrait venir du mot afar *gabodli* signifiant « endroit au gabdo », le gabdo étant une vannerie de présentation pour des galettes locales, ou d'un vocable somali : *Gabode,* qui veut dire « terre stérile, sol ingrat[684] ».

Cependant, le fait d'attribuer ce nom prudent à la totalité du territoire ne va pas prévenir le ressentiment des Afars qui, après avoir dominé la vie politique de la colonie française pendant plus de dix ans, se retrouvent au second plan alors que Paris, dans un remaniement d'alliances, se tourne finalement vers les Issas soutenus par Mogadiscio[685].

En effet, en raison de la grande popularité de la LPAI, devenue « mouvement de masse » et parce que ses partisans sont devenus minoritaires à l'Assemblée, Ali Aref, finalement lâché par la France, quitte ses fonctions[686]. Ce revirement assez soudain arrive au moment où la métropole est convaincue que la Somalie, poussée par les Saoudiens, va sortir du giron soviétique et adopter une attitude plus modérée, voire s'allier au bloc de l'Ouest. En outre, la révolution éthiopienne encourage également Paris à se détourner d'une trop grande proximité entre la gouvernance djiboutienne et Addis-Abeba, ce qui n'est pas pour déplaire aux Américains[687].

682Memorandum of Conversation, Bruxelles, 10 décembre 1976, *FRUS*, 1969–1976, Volume E-6, Documents on Africa ; Horn of Africa, doc.169 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d169 ; consulté le 19 octobre 2020).

683Alain Gascon, « Djibouti... », *op. cit.*, p.135.

684Colette Dubois, *op. cit.*, p.56.

685Daniel Bach, « La France en Afrique subsaharienne : contraintes historiques et nouveaux espaces économiques », in Samy Cohen & Marie-Claude Smouts (dir.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politique, 1985, p.290.

686André Laudouze, *op. cit.,* p.68.

687Jim Hoagland, « French Shift Toward Somalia Seen in Djibouti Transition », *The Washington Post*, 26 avril 1977, p.8.

2.6.2 Une décolonisation sans heurts, favorisée par une lourde présence française

Dans la réponse au *Presidential Review Memorandum/NSC* 21 qui examine la situation dans la Corne de l'Afrique au début de l'année 1977, les Américains constatent que le gouvernement qui s'annonce, dirigé par un Issa, satisfait ainsi la Somalie, ce qui réduit la menace d'une agression par le Sud[688]. Le parti qui est sur le point de diriger le pays est modéré et favorable à une bonne entente avec la France.

Mais les États-Unis se soucient de la réaction d'Addis-Abeba qui exporte 40 % de sa cargaison sèche par le port de Djibouti, unique port relié à l'Éthiopie par le rail. Ce commerce portuaire, source de revenus inestimable pour le TFAI, ne peut qu'inciter l'État sur le point de naître à garder des liens privilégiés avec l'Éthiopie. Comme le précise l'analyse américaine, « Djibouti est beaucoup plus dépendante qu'Addis-Abeba du commerce de transit éthiopien[689] ». Pour le conseiller Henze : « Djibouti, sans le transfert du commerce éthiopien perd sa raison d'être économique et devient un bidonville affamé au bord du désert le plus chaud du monde qui ne fournit ni nourriture ni eaux suffisantes pour vivre[690]. »

Pourtant, les États-Unis redoutent que le Derg lance « une frappe préventive » s'il sent que le nouvel État pourrait tomber entre les mains des Somaliens, en particulier si, en parallèle, « le contrôle éthiopien des ports érythréens d'Assab et de Massawa est incertain[691] ». L'administration américaine craint, par ailleurs, que Mogadiscio feigne une agression contre Djibouti pour attirer l'armée éthiopienne et attaquer en Ogaden où la résistance serait affaiblie par la diversion.

Pour les États-Unis il est important que le pays soit soutenu par des alliés régionaux, en particulier arabes, mais ils souhaitent également que le nouvel État, s'il ne lui est pas favorable, ne soit pas carrément hostile à Israël qui craint de voir la mer Rouge devenir un lac arabe compromettant le passage de ses navires.

L'administration pense qu'il est alors nécessaire que des d'ambassades étrangères s'installent à Djibouti et s'accompagnent de programmes d'aide complétant ceux promis par la France. Il serait, en outre, profitable, toujours du point de vue des Américains, que le pays adhère rapidement à l'OUA, à l'ONU et à la Ligue arabe afin que le cadre multilatéral puisse prémunir le pays contre les attaques potentielles de ses voisins. Le document issu du PRM 21 suggère de pousser les États africains, notamment francophones, à renforcer également leurs liens avec le nouvel État djiboutien

688Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

689*Ibid.*

690Memorandum From Henze to Brzeziński, 31 mars 1977, *ACPL*, *op. cit.* p.2.

691Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

pour lui permettre d'affermir sa légitimité.

Malgré l'instabilité qui touche la Corne de l'Afrique, plusieurs éléments se veulent rassurants pour les États-Unis et la France sur l'avenir d'une République de Djibouti indépendante. D'abord, en juillet 1975, l'Éthiopie déclare devant l'OUA avoir abandonné ses revendications sur Djibouti[692] puis, quelques mois avant l'indépendance, alors même que le gouvernement qui se profile est dirigé en majorité par des Issas, c'est au tour de la Somalie de s'engager à respecter l'indépendance du pays. Siad Barre, lors d'une interview avec un journaliste français, exprime sa bonne volonté. Il insiste sur sa propre initiative de créer une confédération avec l'Éthiopie, en ajoutant qu'il est « même prêt à ce qu'elle en exerce le *leadership* ». Au sujet de Djibouti, il affirme qu'une fois indépendante et intégrée aux Nations unies, « elle bénéficiera des mêmes garanties que les autres membres de l'ONU ». Il précise avoir « déclaré solennellement que nous [les Somaliens] étions déterminés à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de Djibouti » mais ajoute cependant qu'il ne compte pas « admettre publiquement que les habitants de Djibouti n'appartiennent pas au peuple somalien ». Il précise sa pensée en argumentant sur le fait que « cela reviendrait à nier un fait historique indiscutable[693] ». En outre, pendant la même période, Siad Barre affirme ne pas être impliqué en Ogaden alors que les soldats du WSLF sont déjà largement soutenus par Mogadiscio, ce qui affecte la crédibilité de ses garanties.

Dans les premiers mois de l'administration Carter, la tension entre le Derg et Mogadiscio est si forte que son influence sur le jeune État est difficile à prévoir.

Quelques jours avant le référendum sur l'indépendance du TFAI, le Secrétaire permanent du ministre des Affaires étrangères éthiopien Dawit Wolde-Giorgis déclare à des membres de la mission de l'ONU mandatée à cette occasion que l'Éthiopie n'a pas de revendications territoriales sur Djibouti et que sa politique de « non-interférence dans les affaires internes d'autres pays s'applique pour Djibouti au moment présent et pour le futur ». Mais il insiste sur le fait que la Somalie considère le TFAI « comme une partie de son territoire sous administration coloniale » et que d'après lui, il y a des « preuves concrètes » sur l'envoi par Mogadiscio « de nombreux infiltrés à Djibouti ». Après avoir décrit les liens forts entre son pays et la colonie, il regrette ce qu'il appelle le « complot dominant en cours d'élaboration par la France en collaboration avec la Somalie sur l'avenir de Djibouti[694] ».

692« 115 ans de présence française », *Le Monde*, *op. cit.*

693André FONTAINE, « " Il faut trouver une solution pacifique au problème de Djibouti " nous déclare le président de la Somalie avant de recevoir M. Taittinger », *Le Monde*, 6 janvier 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 12 janvier 2021).

694« Ethiopia Does Not Have Any Territorial Claims on Djibouti », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°405, 3 mai 1977, pp.1 et 4.

Les États-Unis ont ainsi conscience qu'un maintien de la présence militaire française dans le nouveau territoire indépendant est encore la meilleure manière de permettre à Djibouti de se défendre. Washington va donc s'entendre avec Paris pour mettre en place cette stratégie. Déjà lors de la rencontre entre de Guiringaud et Kissinger à Bruxelles en décembre 1976, le secrétaire d'État américain, préoccupé par les risques de conflits qui menacent Djibouti, assure que les États-Unis sont prêts à prendre toutes les initiatives qui pourraient favoriser la politique française[695]. Pour autant, les États-Unis, toujours désireux de « partager le fardeau », estiment qu'il est préférable que les Français assurent eux-mêmes le rôle de protecteurs.

Le 15 mars 1977, Andrew Young interroge Jacques Leprette, le chef de la mission permanente française aux Nations unies en ces termes : « Il est à craindre que dans les soixante jours qui suivront [l'indépendance], l'Éthiopie ou la Somalie tenteront un coup de main sur Djibouti. Êtes-vous prêts à accorder au nouvel État une assistance militaire[696]? » Les Américains s'inquiètent car le président français a laissé penser qu'il envisageait de retirer totalement et rapidement les forces françaises présentes à Djibouti après l'indépendance et qu'il ne pouvait se permettre d'engager les Français dans une guerre qui lui serait trop coûteuse électoralement[697].

Young n'est pas le premier de l'administration à s'enquérir. Jacques Kosciusko-Morizet, l'ambassadeur français à Washington, a reçu le mois précédent le secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines William Schaufele afin d'évoquer l'indépendance prochaine de Djibouti. Lors de cet entretien et après s'être renseigné sur les différentes étapes que les Français vont suivre jusqu'à l'indépendance du TFAI, Schaufele confie sans tarder ses préoccupations et s'informe de l'éventualité d'une perpétuation de la présence militaire française à Djibouti. Kosciusko-Morizet signale dans son télégramme à l'attention du Quai d'Orsay que le secrétaire adjoint ainsi que les différents services du département d'État montrent une préoccupation similaire à chaque fois que le sujet est évoqué avec eux[698].

Schaufele insiste sur le fait que les États-Unis sont soucieux de préserver la stabilité dans la Corne de l'Afrique. Il affirme que le maintien « même symbolique » d'une présence militaire française à Djibouti contribuerait à cette stabilité[699].

En tout état de cause, de leur côté, et malgré les hésitations initiales de Giscard, les Français n'ont aucune envie d'abandonner leur ancienne colonie et espère parvenir à y préserver la paix, sans

695Memorandum of Conversation, Bruxelles, 10 décembre 1976, *op. cit.*

696Télégramme n°935/36 de Leprette au ministère français des Affaires étrangères, New York, 15 mars 1977, *AMEAE*, 91QO/862.

697Jim HOAGLAND, *op. cit.*

698Télégramme n°1287-89 de l'ambassadeur de France à Washington Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 17 février 1977, *AMEAE*, 91QO/966.

699*Ibid.*

doute plus que les Américains ne le pensent. Depuis longtemps la France aime se porter comme garant de la défense d'un grand territoire africain francophone dont Djibouti fait partie et dont elle « a besoin pour son statut de puissance mondiale comme contrepoids à l'influence anglo-américaine[700] », une position décisive qui engage une forte responsabilité militaire.

Tout en confirmant aux Américains qu'elle va assurer la protection de la colonie, Paris souhaite que Washington participe à la consécration du nouvel État par l'ouverture d'un consulat et par un soutien économique. En février 1977, le ministère français des Affaires étrangères confie à l'ambassade de France à Washington la mission d'approcher l'administration Carter pour lui suggérer d'ouvrir un consulat au TFAI, afin d'affermir l'autorité du gouvernement djiboutien qui se met en place et garantir également les intérêts américains après l'indépendance[701]. Par ailleurs, la note du ministère signale que l'Arabie saoudite est probablement en train d'attendre une première démarche américaine avant d'agir de la même manière[702]. Les représentations diplomatiques américaines et saoudiennes rejoindraient ainsi les consulats d'Éthiopie, de la Somalie, des deux Yémen et de l'Égypte, déjà présents sur place.

Lors de son entretien avec Kosciusko-Morizet, Schaufele lui assure que la demande d'ouverture d'un consulat va être étudiée « avec le plus grand soin et un esprit favorable[703] ». Dans cette perspective, il s'enquiert d'ailleurs sur le prix de l'immobilier à Djibouti. Le secrétaire d'État Cyrus Vance rencontre à Paris de Guiringaud et le président Giscard d'Estaing début avril. Ce dernier le rassure à propos du maintien d'une présence militaire française à Djibouti, en tout cas pendant une année ou deux[704]. Les États-Unis, de leur côté, acceptent d'ouvrir un consulat à Djibouti et l'agrément est demandé pour Walter Sheldon Clarke qui sera le premier Chargé d'affaires au moment de l'indépendance quand le consulat deviendra ambassade[705].

En ce qui concerne la stabilité du pays, les Français s'engagent à débourser au moins 150 millions de dollars par an pour soutenir l'administration de Djibouti et le domaine militaire, mais sollicitent également une participation des États-Unis[706], d'autant que le trafic assuré par le rail entre Addis-Abeba et Djibouti est largement menacé par la situation dans l'Ogaden.

---

700 Stanley HOFFMANN, « La France dans le monde 1979-2000 », *Politique étrangère*, vol 65, n°2, 2000, p. 314.

701 Télégramme n°241/42 du ministère français des Affaires étrangères signé Ulrich à destination de l'ambassade de France à Washington, Paris, 11 février 1977, *AMEAE*, 91QO/966.

702 *Ibid.*

703 Télégramme n°1255/56 de Kosciusko-Morizet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 16 février 1977, *AMEAE*, 91QO/966.

704 Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 11 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.11, *op. cit.*

705 « A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776 : Djibouti », *FRUS* (En ligne :https://history.state.gov/countries/djibouti ; consulté le 2 mai 2020).

706 Entretien du secrétaire d'État américain Cyrus Vance avec le président français Valéry Giscard d'Estaing, télégramme à destination de l'ambassade de France à Washington n°630/34, Paris, 5 avril 1977, *AMEAE*, 91QO/883.

L'administration Carter décide néanmoins de faire reposer ces attentes au sujet de Djibouti sur ses alliés internationaux et les grandes organisations internationales et envisage d'encourager les Saoudiens à soutenir économiquement le nouveau pays[707].

À l'occasion de la rencontre entre Vance et Giscard, le président français déclare : « Je souhaite que la communauté internationale consacre l'existence du nouvelle État[708] » et lors du référendum du 8 mai 1977, la France accepte la présence d'observateurs de l'ONU ce qui n'avait pas été le cas en 1967. Dans la volonté de favoriser la légitimité du pays et sa pérennité, il est en effet nécessaire de l'introduire dans les grandes organisations internationales telles que l'ONU, l'OUA et la Ligue arabe. Comme le dit le juriste Maurice Flory : « C'était la meilleure façon de garantir l'avenir de ce petit territoire ethniquement divisé, convoité par deux voisins puissants et situé dans une zone agitée[709] ».

Mais la meilleure façon de « garantir l'avenir » du pays, et personne n'est dupe à ce sujet, est de maintenir sur place une présence militaire dissuasive. Avec les importantes retombées économiques liées à la présence de soldats sur place, les Djiboutiens, hésitant d'abord à opter en faveur du maintien sur leur territoire de militaires français, l'acceptent finalement. En échange de l'octroi de la base, les Français acceptent de laisser à la monnaie djiboutienne la parité avec le dollar plutôt que de la rattacher au franc CFA comme ils l'auraient souhaité[710]. Le jour de l'indépendance, Paris et son ancienne colonie signent un protocole qui fixe les conditions de stationnement des forces françaises[711].

Pour protéger efficacement le nouvel État, les Français vont également déployer un large dispositif naval. Dès 1976, le ministère des Armées prépare secrètement une opération de grande envergure pour préserver la stabilité du golfe d'Aden. Malgré l'importance de ce dispositif, il n'est que peu relayé par la presse en partie parce que l'accession à l'indépendance de Djibouti se déroulera sans incidents[712]. Un journaliste du *Guardian* écrit cependant en mai 1977 : « Afin de maintenir la paix pendant la période de transition et immédiatement après l'indépendance, [la marine française] a projeté la plus grande force navale qu'elle n'a jamais rassemblée dans l'océan Indien[713] ».

707Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 11 avril 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.11, *op. cit.*

708« Les conflits qui menacent l'Afrique : Djibouti », *Ouest France*, 5 avril 1977, p.3.

709Maurice FLORY, *op. cit.*, pp.301-302.

710Jacques FOCCART, *Foccart parle. Entretiens avec Philippe Gaillard*, Vol.2, Paris, Fayard/Jeune Afrique, 1997, p.277.

711« Protocole provisoire du 27 juin 1977 fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance, et le principes de la coopération militaire entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Djibouti, BOC/PP, n°49, 2 décembre 1985, p. 6781-6783. », voir Louis-Gilles PAIRAULT, *op. cit.*, p.52.

712Laurent SUTEAU, *op.cit.*, p.192.

713David B. OTTAWAY, « Hanging together is better than hanging separately », *The Guardian*, 9 mai 1977, cité par Laurent SUTEAU, « La diplomatie navale au service du maintien de la paix : l'opération Saphir II et l'indépendance

L'opération Saphir II consiste en un déploiement au printemps 1977 et jusqu'en novembre d'un nombre très important de navires – jusqu'à 17, selon les périodes – dont alternativement les porte-avions Clemenceau et Foch. Cette imposante armada, dont le commandement est assuré par deux amiraux, est une force de dissuasion sérieuse pour les Somaliens et surtout pour les Soviétiques[714].

Leur présence et celle des pays du bloc de l'Est en général restent finalement très limitées voire se réduisent durant cette période. Les marines éthiopiennes et somaliennes, loin de pouvoir rivaliser avec la flotte française, se tiennent tranquilles. Hormis ce qui peut être qualifié de simple « incident frontalier » avec des avions yéménites qui n'entraîne pas de combats, aucune tension ne vient troubler le golfe de Tadjourah ou menacer la flotte française[715].

Sept accords de coopération, dont le protocole militaire provisoire, sont signés entre la France et la République de Djibouti qui naît alors « dans le calme » le 27 juin 1977 au son des « you-yous des femmes, [des] sirènes des navires de guerre français et [de] vingt-et-un coups de canons[716] ».

Hassan Gouled Aptidon, le premier président du pays, déclare en prêtant serment le jour de son investiture : « Je ferai ce qui est en mon pouvoir pour l'édification de la paix et de la justice entre les nations. […] Que le Tout-Puissant nous vienne en aide[717] ! » La veille de l'indépendance, le président français Giscard d'Estaing déclare avec emphase :

> Il y avait peu d'observateurs, pour croire, il y a un an, que Djibouti accéderait à l'indépendance par une démarche démocratique et pacifique. […] La France n'a l'intention ni d'oublier, ni d'ignorer Djibouti. […] Voici que disparaît, après plus de trois siècles de présence, la dernière trace de souveraineté de la France sur le continent africain […]. La France n'abandonne pas l'Afrique. […] Je souhaite qu'un jour [la] complémentarité entre l'Europe et l'Afrique se manifeste avec éclat dans un pacte de solidarité, couronnant l'œuvre de la décolonisation et ouvrant l'ère de la solidarité. […] Ainsi, l'Afrique pourrait éviter de devenir l'enjeu des affrontements extérieurs et d'être entraînée dans une ruineuse course aux armements. Ceux des États arabes qui le souhaiteraient, pourraient s'associer à ce pacte. […] Je tiens à marquer que ce grand acte de l'indépendance est le couronnement d'une histoire de plusieurs siècles qui a abouti à confier le sort de l'Afrique aux seuls Africains. Je souhaite au nom de la France, à la jeune République de Djibouti et à son peuple, bonne chance pour sa vie à venir et à tous ceux et celles qui m'écoutez ce soir, chefs d'États, dirigeants, fonctionnaires, intellectuels, mais vous aussi, qui vivez dans l'Afrique profonde, celle des villes qui grandissent, celles des villages disséminés dans la brousse, celle du Sahel, celle des forêts humides et celle du sable brûlant, à vous tous que ma voix surgie du poste exprime la fidélité africaine de la France[718].

---

de Djibouti », *Stratégique,* n°89-90, 2008, pp.190-191 (En ligne :https://www.cairn.info/revue-strategique-2008-1-page-189.htm ; consulté le 8 septembre 2020).

714*Ibid.* p.195.

715*Ibid.* p.198.

716Pierre BRIAND, « La République de Djibouti est née dans le calme », *Le Monde*, 28 juin 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 12 janvier 2021).

717Maurice BOTBOL et al, *op. cit.*, p.41.

718Message de M. Valéry Giscard d'Estaing, adressé à l'Afrique, Palais de l'Élysée, 26 juin 1977 (En ligne : https://www.vie-publique.fr/discours/263177-message-de-m-valery-giscard-destaing-adresse-lafrique-palais-de-l ;

En assurant la protection du territoire nouvellement indépendant, la France dispose ainsi d'une base stratégiquement située pour participer à des missions de projection en Afrique ou dans la région. Pour les États-Unis c'est le gage d'un maintien de la stabilité dans le golfe d'Aden et la mer d'Oman, un appui non négligeable dans la défense des intérêts occidentaux dans cette partie du monde. Comme nous le verrons, dans la deuxième partie du mandat de Carter, cette opération s'intégrera parfaitement au redéploiement militaire des États-Unis dans l'océan Indien pour assurer une protection régionale accrue et faire face à la percée soviétique en Afghanistan.

À l'occasion de l'indépendance de Djibouti, Mengistu fait parvenir un télégramme à Hassan Gouled Aptidon dans lequel il félicite le premier président du nouveau pays et exprime sa « grande joie et jubilation de voir [ses] frères de la République de Djibouti rejoindre la communauté des nations africaines libres et jouer un rôle important pour le maintien de la paix et de la sécurité de [leur] région ». Il rappelle également son souhait « de renforcer encore les liens fraternels et historiques qui existent si heureusement entre [leurs] deux peuples[719] ».

L'éditorial de l'*Ethiopian Herald*, principal organe de presse éthiopien, met alors en garde le régime de Mogadiscio à propos de l'intégrité du nouvel État :

> [Le] régime pseudo-socialiste [de Mogadiscio] avec son curieux mélange de socialisme, de fanatisme religieux et d'expansionnisme pour politique d'État, a même jusqu'au dernier jour du retrait des colons français de Djibouti refusé de se prononcer ouvertement en faveur d'une garantie de l'indépendance du peuple de Djibouti. […] Le gouvernement révolutionnaire et le peuple éthiopien ont, cependant, adopté une politique de principe et cohérente de soutien sans équivoque à l'indépendance et à la prospérité du peuple de ce pays sœur […] [et] renforceront leur soutien au développement d'une libre et indépendante Djibouti. Toute ingérence du côté des réactionnaires sera confrontée à une résistance véhémente[720].

Les Somaliens sont, en effet, très actifs à Djibouti. Henze signale dans un rapport en janvier 1978 qu'ils ont déjà « dépensé plus de 2 millions de dollars en actions clandestines à Djibouti et ont donné à leur ambassade [sur place] près de 5 millions à dépenser sur la période à venir s'il est nécessaire de renforcer leur position là-bas. C'est une formidable dépense pour un pays avec des ressources comme la Somalie[721] ». Mais Mogadiscio ne peut rien entreprendre qui pourrait l'engager dans des combats contre les troupes françaises et le petit État impose finalement sa légitimité.

---

consulté le 29 septembre 2020).

719« PMAC Chairman Sends Congratulatory Message to Djibouti », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°453, 28 juin 1977, p.1.

720*«* Editorial – Welcome Independent Djibouti *», Ibid.*, p.2.

721Evening Report from Henze to Brzeziński, Washington, 10 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 11/77-1/78, p.2.

Les États-Unis se félicitent donc de l'entrée de cette nouvelle nation à l'ONU. Par une coïncidence conjoncturelle, l'intégration de Djibouti dans la grande organisation et celle de la République socialiste du Vietnam ont lieu simultanément. Dans un même discours devant l'Assemblée générale, Andrew Young félicite les deux pays pour leur entrée dans l'institution. Avec sa tonalité idéaliste et la tendance du diplomate à appuyer sur la morale et les valeurs humaines, il déclare à propos de l'entrée du Vietnam à l'Assemblée générale : « C'est mon espoir sincère que l'entrée du Vietnam dans cet organe soit une étape dans la lutte mondiale pour la paix, la justice et la prospérité, une lutte que nous menons à présent ensemble pacifiquement dans cet organe international et dans nos propres pays[722]. » Au sujet de Djibouti, sa déclaration est plus sobre :

> Les États-Unis étaient parmi les membres du Conseil de sécurité qui ont parrainé la recommandation du Conseil de sécurité pour l'admission de Djibouti aux Nations unies et se sont joints au consensus qui a approuvé cette recommandation. Nous sommes maintenant heureux d'accueillir Djibouti dans sa pleine participation à la communauté mondiale des nations. Djibouti est un autre exemple d'une transition pacifique réussie du statut colonial à l'indépendance. Avec confiance dans l'avenir de cette nouvelle nation, les États-Unis tendent la main de l'amitié[723].

Cette intégration de Djibouti à l'ONU suit celle du nouvel État au sein de la Ligue arabe. Lors de la 68ème session ordinaire de l'organisation réunie au Caire entre le 3 et le 8 septembre, le pays devient le 22ème État membre de la Ligue. À cette occasion, le ministre des Affaires étrangères djiboutien affirme la « détermination farouche » de son pays à rester « neutre dans le conflit qui [l'] entoure[724] ». Mais il assure également que son pays appliquerait le boycott anti-israélien, en précisant que cela lui coûtait cher[725].

En effet, au moment où Djibouti acquiert son indépendance, les Israéliens sont d'abord dans l'expectative vis-à-vis du nouvel État. S'ils sont informés du désir de la jeune république d'intégrer la Ligue arabe, ils espèrent qu'elle ne prendra pas de mesures radicales contre l'État hébreu, en particulier concernant ses communications maritimes.

Mais si le ministre djiboutien précise que ça lui en coûte, c'est surtout pour des raisons économiques. Le trafic maritime israélien représente 5% du tonnage pris en charge par Djibouti[726].

722Statement by Ambassador Andrew Young, United States Permanent Representative to the United Nations, in the General Assembly on the admission of Djibouti and the Socialist Republic of Vietnam, 20 septembre 1977 : Lee CLEMENT (ed.), *op. cit.*, p.77.

723*Ibid.*, p.76.

724« Negotiator for a New Nation. Abdallah Mohammed Kamel », *The New York Times*, 5 septembre 1977, p.3 (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/09/05/archives/negotiator-for-a-new-nation-abdallah-mohammed-kamel.html ; consulté le 3 décembre 2020).

725Télégramme n°2278/80, de Jean-Louis Lucet à destination du ministère français des Affaires étrangères, Le Caire, 5 septembre 1977, *AMEAE*, DAM, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977), 1089INVA/498.

726Colin LEGUM, « Republic of Djibouti » in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, pp.B206-B207.

La compagnie maritime israélienne Zim a été contrainte d'annuler d'importants projets d'investissement portuaire à Djibouti, une source de revenu potentiel « considérable » selon le directeur du port[727]. La compagnie livre énormément de biens à l'Éthiopie et envisage de reporter ses livraisons vers les ports érythréens. La liaison avec Addis-Abeba depuis la côte éthiopienne est largement compromise par la guerre mais c'est également le cas depuis Djibouti tandis que la ligne de chemin de fer entre le port et Addis-Abeba a été sabotée[728].

Mais finalement, en jouant « la carte arabe », Gouled s'assure de bonnes compensations et en parvenant à obtenir le soutien des pays arabes modérés et des États plus radicaux il obtient une substantielle aide économique. L'Irak et l'Arabie saoudite, qui participent en outre à la fabrication d'infrastructures[729], fourniront, entre 1979 et 1980, soixante millions de dollars en dons ou prêts[730]. La Ligue arabe s'engage également à contribuer à soutenir économiquement le pays et des accords sont signés avec différents membres de l'organisation. En 1980, sur onze ambassades à Djibouti, huit sont tenus par des États arabes[731].

Mais cette adhésion à l'idéologie de la Ligue arabe n'inquiète pas Washington, car si le commerce avec Israël en pâtit, en revanche le caractère arabe de Djibouti n'a pas d'incidence sur le transit des navires israéliens dans le détroit. Sa sécurité maritime étant principalement menée par les Français, le nouvel État arabe sur le Bab-el-Mandeb ne compromet pas le passage des bateaux israéliens. D'ailleurs de l'autre côté du détroit, le gouvernement de la République démocratique du Yémen « confirme » quant à lui en 1978 « son respect pour la liberté de navigation du trafic maritime et aérien de navires et d'avions de tous les États côtiers ou non […][732]. » Comme le rappelle Robert Galley, ministre français de la Coopération, interrogé alors qu'il représente Paris au moment de l'indépendance : « Djibouti [en rejoignant] les Nations unies, [adhérera] au principe de la Charte des Nations unies sur la liberté de navigation dans les eaux internationales[733]. »

En outre, dans leur stratégie de soutien par alliés interposés, les États-Unis souhaitent se reposer sur l'Arabie saoudite pour aider économiquement le pays, et l'Égypte accepte de son côté

727« Jérusalem s'inquiète de l'orientation pro-arabe du nouvel État », *Le Monde*, 1er juillet 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 novembre 2020).

728Thomas W. LIPPMAN, « Israeli Ships A Problem for Arab Djibouti », *The Washington Post*, 29 juin 1977 (En ligne :https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/06/29/israeli-ships-a-problem-for-arab-djibouti/cb918d93-b8bc-42cf-9567-72de96596468/ ; consulté le 3 décembre 2020).

729Colin LEGUM, « Republic of Djibouti. Eye of Calm in the Horn of Africa », in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1979-1980*, New York, Africana Publishing Compagny, 1981, p.B180.

730Colin LEGUM, « Republic of Djibouti. Pragmatic Path to Stability », in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1979-1980*, *op. cit.*, p.B156.

731*Ibid.*, p.B156.

732Richard B. REMNEK, « The Strategic Importance of the Bab el-Mandeb and the Horn of Africa », *Naval War College Review*, vol.43, n°4, 1990, p.21.

733Thomas W. LIPPMAN, *op. cit.*

d'entraîner et d'équiper l'armée djiboutienne[734]. L'adhésion du pays à la Ligue arabe est ainsi vue à Washington comme un gage de stabilité. D'ailleurs si l'organisation impose une certaine hostilité à Israël, de manière générale, au-delà de la force militaire française, Djibouti est parvenue à préserver son intégrité par l'expression d'une neutralité habilement manœuvrée afin d'éviter de se faire des ennemis sur la scène internationale. Gouled souhaite, en effet, avant tout assurer la sécurité de son pays et ne se mettre personne à dos.

Cet esprit de neutralité se retrouve dans la correspondance entre le président de Djibouti et Jimmy Carter durant l'été 1977. Le 30 juin, Hassan Gouled demande un soutien de la part des États-Unis, tout en soulignant son souhait de rester à l'écart des rivalités. Dans sa lettre, le chef d'État africain indique la position internationale de son pays, son désir d'impartialité et le fait qu'il compte sur les États-Unis pour aider son pays, en particulier sur le domaine économique :

> Votre prestige moral ainsi que le poids considérable des États-Unis sur la scène internationale m'incitent à [...] vous exposer les principes les plus généraux de notre future politique étrangère.
> Par idéal autant que par nécessité, la République de Djibouti entend pratiquer une politique de non-alignement et de non engagement. Elle entend nouer avec tous les pays qui se montreront respectueux de son indépendance et de sa souveraineté des rapports amicaux et confiants. C'est dire combien je souhaite que soient prochainement établies entre nos deux pays des relations, au meilleur niveau, grâce à un échange d'ambassadeurs.
> J'ajoute que, confrontée à des problèmes économiques urgents et graves, la République de Djibouti souhaite bénéficier, en tous domaines, de la coopération financière et technique des pays les plus riches et les plus puissants.
> Je ne doute pas, Monsieur le Président, que vous vous réjouissez de l'entrée d'une nouvelle nation libre et souveraine dans la communauté internationale. Puisse le très grand pays que vous dirigez contribuer à notre développement et conforter notre indépendance[735].

La lettre d'Hassan Gouled est une réponse à la lettre de félicitation pour l'indépendance du pays, envoyée par Carter un peu dans l'urgence pour qu'elle arrive à temps le jour du changement de drapeau[736]. Dans sa lettre, Carter n'exprime pas grand-chose d'autre que des félicitations et sa « confiance que les années à venir verront un renforcement de l'amitié [entre le États-Unis et Djibouti][737] ».

734Meeting of Secretary Vance and Egyptian Foreign Minister Fahmy, Memorandum of Conversation, Washington, 21 septembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978, doc.108 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v08/d108 ; consulté le 3 décembre 2020).

735Lettre du président de Djibouti Hassan Gouled au président américain Jimmy Carter, Djibouti, 30 juin 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 10, Djibouti.

736Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, 16 juin 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 10, Djibouti.

737Lettre du président Carter au président de Djibouti Hassan Gouled, Washington, 27 juin 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 10, Djibouti.

D'ailleurs le département d'État, qui préconise et prépare le courrier reconnaissant le nouvel État africain indépendant, décrit le pays de manière assez laminaire comme « une république de la taille du New Hampshire avec une capitale de 135 000 [habitants] et une population essentiellement nomade de 100 000 autres [habitants] ». Bien qu'il souligne l'importance stratégique du port pour l'Éthiopie, il précise que le premier président djiboutien a l'intention de ménager l'ensemble de ses voisins[738].

Dans ces conditions, Washington ne voit pas d'intérêt à se précipiter à envoyer un ambassadeur sur place et estime qu'un Chargé fait parfaitement l'affaire[739]. Un mémorandum du département d'État adressé au vice-président précise : « Étant donné qu'un ambassadeur résident américain pourrait normalement se charger d'une mission plus large que ne le justifie la taille de Djibouti, et comme la méfiance régionale rend la double accréditation des ambassadeurs auprès des États voisins déconseillée, [l'administration américaine préfère] rester représentée par un Chargé, d'autant plus que l'actuel semble idéal pour le travail.[740] »

Le département d'État américain rédige ainsi une nouvelle réponse – signée par Carter le 18 août – dans laquelle le président indique qu'il est « sûr que [son] Chargé d'affaires, Mr. Walter Clarke, représentera pleinement les vues de [son] gouvernement et [lui] rapportera fidèlement les vues du gouvernement [djiboutien] » en attendant de voir comment la relation entre les deux pays « se développe[741] ».

738Memorandum From Peter Tarnoff to Brzeziński, Washington, 15 juin 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 10, Djibouti.

739Memorandum From Peter Tarnoff to Brzeziński, Washington, 26 juillet 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 10, Djibouti.

740Briefing Memorandum From Peter Tarnoff to Mondale, Washington, 24 septembre 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 17, Djibouti, 1/77-1/81, p.4.

741Lettre du président Carter au président de Djibouti Hassan Gouled Aptidon, Washington, 18 août 1977, *ACPL*, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 10, Djibouti.

2.6.3 Djibouti dans l'œil du cyclone[742]

Le calme règne donc au moment de l'indépendance de Djibouti et les inquiétudes américaines s'évanouissent à mesure que la stabilité s'installe dans le pays.

Paul Henze du NSC écrit en septembre que les problèmes à propos du jeune État qui faisait l'objet de vives préoccupations ont été « éclipsé[s] […] par le spectacle plus vaste de l'affrontement somalien-éthiopien et l'implication des Soviétiques avec les deux protagonistes[743] ».

En ce qui concerne Moscou, son projet de fédération socialiste dans la Corne de l'Afrique a été compromis par la guerre dans l'Ogaden opposant deux États initialement associés à l'Union soviétique. Ces difficultés détournent ainsi le Kremlin de Djibouti où, en tout état de cause, l'extension de son influence est incompatible avec la lourde présence française et le rapprochement du pays avec l'Arabie saoudite et l'Égypte.

La stratégie américaine va donc s'exprimer momentanément par un soutien *a minima*, d'ordre économique et humanitaire, en se reposant sur l'attention que portent ses alliés à Djibouti. Dans son courrier du 18 août, Carter rappelle à Hassan Gouled le souhait de Washington que le nouvel État soit soutenu économiquement – en particulier en incitant ses alliés arabes à le faire – et il précise également à son homologue djiboutien que « le développement économique fait partie des domaines dans lesquels les États-Unis et Djibouti peuvent coopérer, et [que les États-Unis] sont impatients de participer avec d'autres amis de Djibouti à cet effort[744] ».

Le 25 août, lors d'une rencontre PRC avec, entre autres, des représentants du NSC, du département de la Défense, de la CIA et du département d'État, il est convenu que Washington « cherchera des opportunités pour fournir une aide économique modeste à Djibouti[745] ». Le pays connaît, en effet, des difficultés liées à la guerre chez ses riverains qui implique de nombreux déplacements de populations et pénalise les activités économiques et commerciales, en particulier depuis l'interruption du trafic ferroviaire entre Addis-Abeba et le port de Djibouti.

À la fin du mois de septembre, le président Gouled se rend à Washington. Le 26, il rencontre d'abord le secrétaire d'État adjoint Christopher (car Vance est absent) et lui fait part de son opinion sur le conflit dans l'Ogaden et ses répercutions à Djibouti. D'après lui, le problème doit être réglé par les grandes puissances, l'influence de son propre pays vers un équilibre ne pouvant être que

742 Expression un peu stéréotypée très utilisée par les médias à l'époque, Alain GASCON, « Djibouti... » *op. cit.*, p.134.

743 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 19 septembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.29 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d29; consulté le 13 octobre 2020).

744 Lettre du président Carter au président de Djibouti Hassan Gouled Aptidon, Washington, 18 août 1977, *ACPL*, *op.cit.*

745 Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 25 août 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.27 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d27 ; consulté le 3 décembre 2020).

« moral ». Lorsque Christopher lui évoque la neutralité des États-Unis dans le conflit et leurs efforts pour rechercher une médiation africaine, Gouled lui répond qu'une telle démarche est inutile, que le problème vient de l'important afflux d'armes en provenance de l'Ouest et surtout de l'Union soviétiques, qu'une intervention des grandes puissances aurait beaucoup plus de garanties de succès que les efforts menés à l'OUA.

Mais la discussion se dirige alors vers les préoccupations du président djiboutien pour son propre pays. Il précise qu'environ 10 000 migrants en provenance d'Éthiopie ont trouvé refuge à Djibouti, que le chemin de fer ne circule plus depuis plus de trois mois et que le port est à l'arrêt. Il demande un soutien matériel et des moyens pour aider son pays qu'il décrit comme « un nouvel enfant incapable de marcher[746] ». Djibouti en 1977 importe quasiment la totalité de l'alimentation du pays, y compris l'eau potable[747]. Le département d'État tente de convaincre Gouled de sa bonne volonté. Il réaffirme la satisfaction des États-Unis de voir Djibouti soutenue par la France et les États arabes et soutient qu'ils souhaitent également lui apporter leur aide[748].

Le lendemain, la délégation djiboutienne rencontre le vice-président Mondale. Pour préparer la rencontre, le département d'État fournit une feuille de route. L'objectif n'est autre que de rassurer le président djiboutien sur le soutien des États-Unis tandis que la guerre de l'Ogaden met en péril la pérennité de son pays. Washington souhaite que la région retrouve une certaine tranquillité, ce qui passe par la stabilité de Djibouti. Le document précise que la stratégie des États-Unis a consisté à soutenir les efforts français pour sécuriser l'indépendance de Djibouti et à encourager les États arabes modérés afin qu'ils assistent le fragile nouvel État.

Mais au-delà de ces modestes démarches diplomatiques, les États-Unis ne souhaitent pas s'investir sur le petit territoire, décrit par le département d'État comme « minuscule, appauvri et avec peu de perspectives dans le meilleur des cas ». S'ils acceptent d'aider, dans une certaine mesure, le pays économiquement, ils n'entendent pas se lancer dans des grands programmes d'aides et attendent de la « France et de certains États arabes qu'ils portent le principal du fardeau de l'aide économique à Djibouti ».

En ce qui concerne les réfugiés, Washington souhaite en priorité s'entendre et apporter une contribution *via* le UNHCR. Le document suggère à Mondale d'éviter le sujet autour d'un éventuel échange d'ambassadeur. Il indique même que si Gouled devait toutefois en parler lui-même, le vice-président américain devrait l'en dissuader en arguant qu'il vaut mieux avoir un Chargé spécifique

746Memorandum from the Vice President's Assistant for National Security Affairs (Clift) to Vice President Mondale, Washington, 27 septembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.30 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d30 ; consulté le 13 octobre 2020).

747André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.109.

748Memorandum from the Vice President's Assistant for National Security Affairs (Clift) to Vice President Mondale, Washington, 27 septembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.30, *op. cit.*

pour Djibouti plutôt qu'un ambassadeur régional.

Le département d'État indique en outre que le président djiboutien, ainsi que les Français, insistent pour qu'il rencontre le président Carter, ne serait-ce que pour une photo[749]. Leur souhait sera comblé, mais le président Carter, qui s'est pourtant entretenu longuement avec l'ambassadeur somalien, ne restera que cinq minutes en compagnie du président djiboutien[750].

Lors de son entretien avec Mondale, Hassan Gouled demande une aide américaine « immédiate » pour permettre à son pays de gérer le problème croissant des réfugiés que la guerre de l'Ogaden a poussé à l'exil[751]. Des agents de *Food for Peace* se rendent alors à Djibouti[752] et l'organisation s'implique ensuite dans la mise en place d'une aide d'urgence, avec l'envoi de différentes céréales et condiments. Cette délégation précède une équipe de l'AID-HEW (*Agency for International Development, Health Extension Workers*) qui se rend sur place en octobre pour définir les besoins urgents en matière de développement et de santé. En ce qui concerne les migrants, les États-Unis s'investissent donc auprès du HCR pour tenter de résoudre le problème et promettent de s'impliquer dans le financement de l'agence onusienne pour les réfugiés de l'Ogaden. Le département d'État envisage également de faire passer une *Presidential Determination*[753] pour envoyer 150 000 dollars du fonds d'urgence pour les personnes déplacées afin d'acheter des tentes à l'usage des migrants[754].

Dans un premier temps, c'est donc sur une base humanitaire que les rapports entre les États-Unis et Djibouti s'amorcent tandis que la guerre de l'Ogaden fait rage.

Pour beaucoup d'observateurs, à l'abri des balles grâce aux Français, Djibouti est une « ville garnison » et l'« œil du cyclone » qui se maintient et se développe dans un « univers inhospitalier[755] ». Mais il serait erroné de croire, comme le souligne l'historienne Colette Dubois, que le territoire « par ses spécificités », échappe « aux processus d'évolution générale » de la Corne de l'Afrique « tout comme il faisait figure de pôle de prospérité, durant la période coloniale[756] ».

749Briefing Memorandum From Peter Tarnoff to Mondale, Washington, 24 septembre 1977, *ACPL*, *op. cit.*, p.1.

750Précisément entre 9h57 et 10h02, voir « Jimmy Carter Presidential Daily Diary Year of 1977 », 27 septembre 1977, *The Jimmy Carter Presidential Library*, p.1 (En ligne : https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/diary/1977/d092777t.pdf ; consulté le 5 octobre 2020).

751Memorandum From the Vice President's Assistant for National Security Affairs (Clift) to Vice President Mondale, Washington, 27 octobre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.33 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d33 ; consulté le 13 octobre 2020).

752Memorandum from the Vice President's Assistant for National Security Affairs (Clift) to Vice President Mondale, Washington, 27 septembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.30, *op. cit.*

753Une *Presidential Determination* est une directive présidentielle annonçant une position ou une décision de politique de l'exécutif qui peut concerner différents domaines dont les Affaires étrangères comme c'est le cas ici.

754Memorandum From Clift to Mondale, Washington, 27 octobre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.33, *op. cit.*

755Jean-Claude Pomonti, « L'œil du cyclone. Djibouti », *Autrement,* Hors-série n°21, 1987, p.141.

756Colette Dubois, *op. cit.*, p.5.

Le calme relatif est ainsi une nouvelle fois troublé en automne et décembre 1977 alors qu'éclate une vague d'attentats. Les hostilités entre l'Éthiopie et la Somalie autour de la domination de l'un ou de l'autre sur Djibouti se reporte dans le pays sous forme de conflit interne.

Les Issas, qui contrôlent largement le territoire, avaient, dans un premier temps, célébré les premières victoires de l'armée somalienne en Ogaden et certains volontaires avaient même rejoint les combattants sur le front[757]. Henze indique d'ailleurs à la fin du mois de juillet 1977 que les Somaliens embaucheraient visiblement de nouvelles recrues à Djibouti pour se battre en Éthiopie[758].

Dans le même temps, les Afars, qui s'estiment lâchés par la France au moment de l'indépendance et discriminés politiquement par les Issas, sont vivement préoccupés par l'irrédentisme somalien et la connivence entre Mogadiscio et le gouvernement djiboutien. Ils se tournent alors vers l'Éthiopie. Avec d'anciens députés du parti de Ali Aref, le Mouvement populaire de libération (MPL) – un groupe de marxistes Afars soutenu et armé par Addis-Abeba – s'en prend aux Français sur place et à la domination des Issas sur le territoire en menant une série d'actions qui inquiètent les Américains[759]. Leur but est d'empêcher des initiatives somalies dirigées contre l'Éthiopie depuis Djibouti et de chasser les militaires français pour rendre le pays vulnérable à une domination éthiopienne. En effet, dans leurs perspectives, si les troupes somaliennes ainsi que leurs alliés ethniques djiboutiens sont, dans un premier temps, les plus à même de s'emparer du territoire, à plus long terme, si la guerre de l'Ogaden tourne à l'avantage d'Addis-Abeba, les Éthiopiens pourraient bien reconquérir le petit pays fragilisé[760].

En décembre, la CIA publie des rapports inquiétants sur la situation à Djibouti et énumère les attentats qui s'y succèdent. Une tentative ratée de détournement d'un avion de la compagnie Air Djibouti par des dissidents Afars, probablement membres du MPL, coûte la vie à un pilote français en octobre. Fin novembre, deux professeurs de français sont enlevés à Djibouti et durant une anicroche avec les forces de l'ordre, l'un des otages est tué et l'autre grièvement blessé[761]. Enfin, une grenade lancée contre le célèbre bar-restaurant très fréquenté par les militaires français à Djibouti, le Palmier en zinc, fait six morts et trente blessés[762]. Dans son rapport intitulé « Pris entre deux feux » la CIA écrit :

757Jean-Claude GUILLEBAUD, « Djibouti dans l'œil du cyclone », *Le Monde*, 25 février 1978 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 12 janvier 2021).

758Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 25 juillet 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 7/77-10/77, p.2.

759Jean-Claude GUILLEBAUD, « Djibouti dans l'œil du cyclone », *op. cit.*

760National Intelligence Daily Cable, 17 décembre 1977, *CIA FOIA electronic reading room,* p.7 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A030400010108-4.pdf ; consulté le 2 décembre 2020).

761*Ibid.*

762André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.89.

> Un groupe terroriste pro-éthiopien à Djibouti a récemment mené des attaques contre des citoyens français dans le cadre d'un effort pour y affirmer l'influence éthiopienne. Les attaques du groupe, composé de membres de l'ethnie Afar, reflètent également une animosité croissante entre les Afars et les groupes ethniques liés aux Somalis. La politique de Djibouti se dirige donc rapidement vers un affrontement entre les Afars soutenus par l'Éthiopie et les Somalis soutenus par la Somalie. L'Éthiopie voudrait assurer son contrôle sur l'important chemin de fer Addis-Abeba - Djibouti […]. Le port de Djibouti va être d'autant plus important maintenant que l'Éthiopie semble susceptible de perdre le contrôle de Massawa face aux guérillas érythréennes, laissant le port déjà encombré de Assab comme l'unique autre moyen d'accès à la mer de l'Éthiopie[763] .

Il se trouve, en outre, qu'à la même période, le gouvernement soviétique a lancé son vaste pont aérien en soutien à l'Éthiopie et Washington commence à redouter qu'Addis-Abeba ne prenne le dessus dans l'Ogaden et décide ensuite d'envahir la Somalie. Les inquiétudes sont donc fortes et l'on redoute qu'une telle initiative, associée à une attaque de l'Éthiopie sur Djibouti, ne permettent aux Soviétiques, déjà influents au Yémen du Sud, de contrôler la totalité de la Corne de l'Afrique et le détroit de Bab-el-Mandeb de part et d'autre de la mer Rouge.

Cyrus Vance rencontre le nouvel ambassadeur français aux États-Unis, François Lefebvre de Laboulaye, et l'interroge sur la crise gouvernementale à Djibouti. Il s'inquiète qu'elle ne soit le fruit d'une manœuvre éthiopienne préparant une « emprise directe » d'Addis-Abeba sur l'ancien TFAI. L'ambassadeur français écrit que, dans cette hypothèse, « les puissances occidentales se trouveraient dans une situation très délicate. Les Soviétiques, par alliés interposés, seraient en position de contrôler le Bab-el-Mandeb[764] ».

Suite à l'attentat contre le Palmier en zinc, le président Gouled interdit le MPL et met en garde les pays riverains, en particulier l'Éthiopie, contre toute ingérence dans les affaires internes de Djibouti[765]. S'en suit une vague de répression et d'arrestation contre les Afars. Un nouveau rapport de la CIA mentionne : « La section Afar de la ville de Djibouti a été bouclée et soumise à une fouille intensive de maison en maison ; au moins cent Afars ont été arrêtés. La communauté Afar, environ 45 pour cent de la population de Djibouti, est aujourd'hui largement aliénée au gouvernement[766]. »

Ces incidents entraînent la démission de cinq ministres, dont le Premier ministre Ahmed Dini, tous appartenant à l'ethnie Afar[767]. Ils accusent le président de se livrer à une répression ethnique

763National Intelligence Daily Cable, 17 décembre 1977, *CIA FOIA, op. cit.*, p.7 et 9.

764Télégramme n°10.651/57 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 20 décembre 1977, *AMEAE*, 91QO/968.

765National Intelligence Daily Cable, 19 décembre 1977, *CIA FOIA electronic reading room,* p.3 (En ligne :https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A030400010110-1.pdf ; consulté le 2 décembre 2020).

766*Ibid.*

767« Quatre ministres afars démissionnent à la suite du chef du gouvernement », *Le Monde*, 20 décembre 1977

qui favorise les Issas-Somalis et qui ressemble à une revanche sur les Afars qui ont dirigé le pays pendant plus d'une décennie avant l'indépendance[768].

Les bouleversements politiques accroissent ainsi les possibilités d'un conflit civil entre groupes armés soutenus par les voisins de Djibouti[769], mais les États-Unis, impuissants dans cette circonstance, continuent de se reposer sur les alliés sans grande réaction.

Henze écrit son opinion sur la question à Brzeziński le 26 janvier 1978 dans un mémorandum intitulé : « Djibouti et quelques réflexions élargies sur un règlement [de la situation] dans la Corne. » Pour lui : « Si la France n'était pas encore en garnison sur le territoire, la République de Djibouti aurait probablement déjà perdu les maigres attributs d'État qu'elle possède[770]. »

En effet, selon le conseiller du NSA, Djibouti en tant qu'État-nation n'a « aucun sens » et le pays est un « bon exemple » d'État dont on s'efforce de protéger la souveraineté avec une attitude proche de la « vénération », comme chaque « morceau de territoire qui accède à l'indépendance » et comme si le pays possédait réellement tous les attributs nationaux qui caractérisent les « États bien établis » alors qu'il s'agit de l'une de ces « entités douteusement viables » pour lesquelles il faudrait saisir des « opportunités » afin de mettre en place des « solutions créatives » et éviter des problèmes susceptibles de s'étendre « indéfiniment ». Toujours d'après le conseiller spécialiste, l'importance du pays aux yeux de la Somalie est purement sentimentale, tandis que sa dépendance économique vis-à-vis de l'Éthiopie est indéniable. Il estime que Djibouti n'a en réalité que peu de raisons d'être, si ce n'est en tant que port desservant les hauts plateaux éthiopiens, comme l'a prouvé le « flétrissement » économique du pays suite à l'interruption du trafic ferroviaire[771].

Après avoir suggéré que les États-Unis ne devraient pas se préoccuper de préserver l'intégrité territoriale et « l'existence nationale » du pays, pas plus que de s'investir et « gaspiller des ressources » dans un soutien à cet « État douteux », il explique ensuite ce qu'il estime être le mieux pour Djibouti et la solution que devrait, à terme, envisager Washington :

> Pourquoi ne pas essayer de sauver quelque chose de positif d'une situation qui comporte de nombreux éléments désastreux ? […]
> Laisser l'Éthiopie incorporer Djibouti ; en échange, laisser l'Éthiopie compenser la Somalie en cédant une grande partie du triangle oriental de l'Ogaden. Djibouti est

768Il semblerait que la démission du Premier ministre soit en réalité liée à la découverte de caches d'armes par les agents du ministère de l'Intérieur djiboutien, une trouvaille qui aurait poussé Dini à préférer la démission plutôt que d'avoir à fournir des explications. Ce dernier restera d'ailleurs longtemps ensuite impliqué dans la lutte armée contre Gouled et les Issas. André LAUDOUZE, *op. cit.,* pp.89-90.

769Jean-Claude GUILLEBAUD, « Le piège », *Le Monde*, 17 décembre 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 12 janvier 2021).

770« Djibouti and Some Longer Thoughts on a Horn Settlement », Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 26 janvier 1978, Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 28 mars 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78, p.2.

771*Ibid.*, p.1.

> d'une importance économique énorme pour l'Éthiopie et, en tant que partie de l'Éthiopie, le territoire peut atteindre un niveau modeste de prospérité. Djibouti serait toujours un fardeau pour la Somalie et a besoin pour vivre de la charité de quelqu'un s'il reste indépendant. L'Ogaden a peu d'importance économique pour l'Éthiopie ; en tant que pâturage, il revêt une plus grande importance pour la Somalie. […] L'arrangement pourrait être légalement rationalisé si la volonté politique de le mettre en œuvre pouvait être créée. Cela pourrait même, peut-être, être déguisé en solution de l'OUA.

Si le conseiller de Brzeziński montre une certaine audace en écrivant cela, il se doute bien que son opinion ne peut être entendue pour l'instant et il conclut en reconnaissant que « pour le moment » les États-Unis ne peuvent « pas faire grand-chose » si ce n'est penser à l'avenir et éviter de se retrouver coincés dans une position défendant une République de Djibouti sur le point de s'effondrer. Il ajoute que la conjoncture n'est pas encore idéale mais que Washington devrait évoquer cela aux Français au « moment opportun ».

Ce mémorandum n'aura pas une grande influence sur les décisions de l'administration. D'ailleurs Henze écrit au crayon en haut de la première page à l'attention de Brzeziński : « C'est important mais pas urgent » et lui recommande de le lire quand il aura le temps. Il est donc probable que le NSA, largement occupé à propos d'autres sujets, n'ait jamais pris le temps de lire ce document.

Néanmoins, ce langage a l'avantage de souligner à nouveau le processus de fabrication d'un État-nation. Henze, qui estime également que l'Érythrée est traditionnellement une province éthiopienne, questionne à nouveau au sujet de Djibouti la légitimité d'un pays qui tire principalement ses racines nationales de son histoire coloniale. Bien que la solution qu'il préconise – basée en particulier sur des critères économiques – soit certes, comme il le dit lui-même, « plus créative et mutuellement bénéfique » que de s'appuyer sur « un attachement rigide et artificielle aux frontières telles qu'elles existent actuellement », elle révèle tout de même son parti pris pour l'Éthiopie dans cette affaire car si l'intégration de l'Érythrée et de Djibouti à l'Éthiopie lui semble évidente, il est rare qu'il reconnaisse, comme c'est finalement le cas dans ce document, le fait que la Somalie puisse revendiquer son droit sur l'Ogaden pour des raisons véritablement matérielles. Habituellement, il est plus prompt à considérer la Somalie comme un agresseur et compare même Siad Barre à Hitler[772].

En revanche, tout le potentiel économique que pourrait apporter à Mogadiscio le port du nouvel État est écarté quand il estime que ce sont des raisons purement sentimentales qui poussent la Somalie à vouloir étendre son influence sur Djibouti.

772Memorandum, Washington, 6 mars 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Part 1, Horn of Africa, doc.68 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d68 ; consulté le 13 janvier 2021).

Il démontre finalement que le processus de fabrication de ces États, et les soutiens internationaux qui en défendent les principes, sont avant tout liés aux points de vue des acteurs concernés, nationaux ou étrangers influents car il est difficile de savoir si le facteur économique, sentimental, historique ou géographique est le plus important pour transformer et défendre un tracé frontalier plutôt qu'un autre. Dans ce cas précis, Henze est tout à fait conscient des limites de son approche qui ne conviendrait à aucun de ces acteurs. Il écrit :

> À ce stade, les États-Unis ne peuvent pas plaider publiquement ce type de solution sans susciter des dénonciations et des allégations d'ingérence de la part des Éthiopiens et des Somaliens, ainsi que de la plupart des autres Africains. En un sens, bien entendu, cette solution violerait le principe de l'intégrité territoriale que les Africains soutiennent si fortement. Mais l'adhésion générale à ce principe n'a jamais empêché des ajustements territoriaux mutuellement convenus[773].

En tout état de cause, rares sont ceux dans l'administration qui souhaitent favoriser une emprise de l'Éthiopie communiste sur ses voisins, que ce soit au département d'État ou du point de vue de Brzeziński. À terme, le département de la Défense ne peut également soutenir une telle vision tandis que les infrastructures djiboutiennes, protégées par la présence française, s'apprêtent à devenir un élément de la stratégie régionale des États-Unis comme soutien aux activités aéronavales américaines. Il resterait d'ailleurs à convaincre les Djiboutiens eux-mêmes qui n'ont pas nécessairement envie d'être rattachés à l'un ou à l'autre de leurs voisins.

Le jour suivant la rédaction de son mémorandum, tandis que Aaron doit évoquer la Corne de l'Afrique avec les Français, Henze – à qui il demande conseil – lui dit que les États-Unis n'ont pas de « grande sagesse à offrir aux Français à ce sujet, sauf à les exhorter d'y garder des troupes et à essayer de maintenir la situation contenue pendant un moment encore[774] ». La guerre de l'Ogaden bat son plein, les Cubains sont en train de faire la différence sur le terrain et le risque d'un dommage collatéral sur Djibouti ne représente, en comparaison avec la défaite diplomatique face aux Soviétiques, qu'un problème marginal aux yeux des Américains.

À Djibouti, la situation s'apaise finalement avec la création d'un nouveau gouvernement où chacun s'engage par écrit et de manière solennelle à « susciter et intensifier les interventions indispensables au renforcement de l'unité nationale basée sur la détribalisation rapide et totale[775] ».

Henze écrit alors à propos du nouvel État en avril 1978 : « Sa stabilité politique est précaire mais les perspectives sont meilleures maintenant étant donné que les Français vont probablement rester. Djibouti n'est cependant pas un point focal dans la Corne ; nous devrions y maintenir une

773*Ibid.*, p.3.

774Note From Henze to Aaron, Washington, 27 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

775André LAUDOUZE, *op. cit.,* p.91.

présence modeste sans trop nous en préoccuper[776]. »

Cette information a été confirmée en janvier 1978, lorsque Giscard d'Estaing et de Guiringaud évoquent la Corne de l'Afrique avec Brzeziński, Carter et Vance dans un train entre Bayeux et Paris. Le président américain félicite alors Giscard pour son intention de préserver une présence militaire française dans la Corne[777]. Si le président français lui indique qu'elle lui coûte cher et qu'à terme il ne souhaite pas rester, la pérennité du pays semble néanmoins assurée aux yeux des Français et des Américains.

Avec le succès de la contre-offensive éthiopienne durant l'hiver 1978, la connivence entre les Issas et Mogadiscio se distend et la neutralité s'impose à nouveau chez les Somalis djiboutiens tandis que le petit État s'efforce de reprendre sa position d'« œil du cyclone » dans une région hostile[778].

776Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 avril 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 4/78, p.2.

777Memorandum of Conversation, Train from Bayeux to Paris, 5 janvier 1978, *op. cit.*

778Jean-Claude GUILLEBAUD, « Djibouti dans l'œil du cyclone », *op. cit.*

Conclusion : Guerres externes, guerres internes

En subissant un premier camouflet avec les accords SALT II et le rejet par les Soviétiques de la proposition « *deep cut* », l'administration Carter envisage et redoute que l'URSS ne soit en train de la défier. Cette impression va être renforcée par l'intervention soviético-cubaine qui se déroule dans le cadre du conflit territorial entre la Somalie et l'Éthiopie. Les États-Unis, qui étaient en train de se rapprocher de la Somalie pour la sortir progressivement du giron soviétique après avoir été sommés de fermer leurs installations en Éthiopie, sont pris de court lorsque la guerre de l'Ogaden éclate.

Lorsque les projets de médiations soviétiques entre les pays de la Corne échouent et que Moscou décide finalement de s'impliquer en faveur de l'Éthiopie, les collaborateurs du président américain ne s'entendent pas sur une ligne de conduite commune à adopter. Brzeziński souhaite une réponse forte et propose l'envoi d'un porte-avion au large du golfe d'Aden mais se retrouve confronté à l'opinion plus mesurée du secrétaire d'État qui obtient finalement gain de cause. Les malentendus et le conflit bureaucratique s'installent, avec deux visions qui s'affrontent mais également de la rancœur qui émerge entre les principaux conseillers de Carter, une opposition qui ne va cesser de grandir de manière préjudiciable pour l'ensemble de l'administration démocrate. Si la politique régionaliste du département d'État est parvenue à s'imposer jusque-là dans la Corne de l'Afrique, malgré des démarches évidentes de la part de Washington pour s'opposer à Moscou, le conseiller à la sécurité nationale ne compte pas rester sur ce qui lui apparaît comme un aveu de faiblesse de la part des États-Unis.

À Djibouti, les Américains se reposent avant tout sur les Français pour maintenir le pays en sécurité. Si certains dans l'administration, à l'instar de Paul Henze, sont sceptiques quant à la légitimité de l'existence même de ce petit État, les États-Unis s'efforcent de faire en sorte que le territoire soit tenu à l'écart des conflits qui touchent ses voisins.

Partie 3 : Une stratégie marquée par des dissensions et des revirements, le jeu des acteurs de la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique

Introduction : L'ascension de la stratégie globaliste

Avant que n'éclate la crise dans la Corne de l'Afrique, les oppositions entre les acteurs majeurs de l'administration démocrate – surveillées de près par des médias fébriles à l'idée de relever une anicroche[1] – restèrent sans conséquences. Mais, au moment où la position officielle des États-Unis au sujet de Moscou dans le cadre de la guerre en Ogaden ne satisfait pas l'ensemble des conseillers les plus influents du président, les querelles issues de ces antagonismes vont prendre une place démesurée dans la conduite de la politique étrangère américaine. Les différends au sein de l'exécutif vont alors être relayés sans discontinuer par la presse jusqu'à la rupture, une démarche favorisée non pas par des déclarations publiques de Vance ou de Brzeziński mais par les nombreuses fuites émanant des fonctionnaires du NSC et surtout du département d'État[2].

Mais, au-delà du problème que cause l'image d'une gouvernance conflictuelle sur l'opinion publique, il est réellement difficile pour un président et son équipe d'élaborer une stratégie cohérente avec de telles oppositions, le chef de l'État étant forcé de favoriser une politique plutôt qu'une autre et, dans le même temps, de produire de la rancœur chez les partisans de l'orientation repoussée.

C'est pourtant ainsi que va progresser, cahin-caha, la politique américaine à partir de 1978. Dès le mois de janvier, dans un mémorandum adressé au président, Brzeziński suggère, après avoir évoqué la situation éthiopienne, que Carter devrait « renforcer quelque peu [sa] rhétorique sur les questions de politique étrangère [...] » et « rester ferme dans le processus de négociation de SALT [...][3] ». Puis, contrarié de ne pouvoir lancer un coup de *bluff* contre Moscou le mois suivant en envoyant un porte-avions dans le golfe d'Aden pour défendre la Somalie, le NSA pousse la politique

1 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.38.
2 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzeziński..., op. cit.*, p.246.
3 Memorandum From Brzezinski to President Carter, Washington, 12 janvier 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, 1977–1980, Foundations of Foreign Policy, doc.62 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d62 ; consulté le 12 mars 2021).

américaine vers une attitude plus radicale envers le Kremlin. Sans avoir systématiquement l'assentiment du président Carter, il manifeste publiquement une forte animosité envers l'URSS qu'il accuse de compromettre les accords sur les armements stratégiques. Il intrigue ensuite pour avoir la main sur la « carte chinoise » et utilise le rapprochement des États-Unis avec Pékin pour faire pression sur Moscou.

Ce comportement, qui influence fortement la politique étrangère américaine, démontre le caractère audacieux du NSA mais déplaît fort à Cyrus Vance, diplomate prudent, qui estime que ce sont l'attitude et les déclarations de Brzeziński qui mettent en danger les accords SALT.

Si le président, à l'instar de son secrétaire d'État, semble soucieux de signer les pourparlers et de les faire ratifier par le Sénat, les critiques à son égard et sa propre anxiété à l'idée de ne pas paraître assez ferme face aux attentes du public américain et du Congrès le poussent néanmoins à se positionner publiquement de plus en plus durement contre l'Union soviétique, quitte à lier la politique africaine du Kremlin au traité SALT, jouant ainsi la périlleuse carte du *linkage*. Il se montre par conséquent plus sensible aux recommandations de son conseiller à la sécurité nationale au détriment de celles du département d'État qui, progressivement, perd de l'autorité.

Pourtant, il persiste dans un premier temps à adhérer à la politique préconisée par Vance et en 1978, si le comportement des Soviétiques est d'abord durement critiqué par Carter, ce dernier, dans le souci de faire avancer le traité sur les armements stratégiques va ensuite tenter pendant quelques mois de garder une certaine retenue. Lors de ses interventions publiques, les discours du président démocrate sont alors perçus comme incohérents par la presse et même par une partie de son entourage car il présente une politique étrangère américaine chargée d'ambitions contradictoires à l'image des différentes approches de ses collaborateurs. Cette incapacité à trancher fermement en faveur d'une stratégie d'ensemble attise la critique, notamment suite au discours qu'il tient à l'Académie navale d'Annapolis le 7 juin 1978 où il décrit l'URSS et son rapport avec les États-Unis de manière ambiguë et confuse.

Puis, tandis que la rhétorique antisoviétique s'apaise, le traité SALT II est signé durant l'été 1979. Rapidement cependant, la méfiance entre Washington et Moscou va croître à nouveau et, simultanément, la rivalité au sein de l'administration va grandir également. Au sein même du département d'État la discorde s'installe entre le secrétaire d'État et son représentant à l'ONU qui manque visiblement aux yeux de Vance de la discipline qu'impose la vénérable institution américaine. Néanmoins, en poussant Andrew Young à la démission, Vance se sépare d'un précieux défenseur de la politique du département d'État en Afrique et en particulier de son orientation régionaliste. Young quitte ses fonctions en septembre 1979, puis ce sera ensuite au tour de Cyrus Vance lui-même de s'en aller quelques mois plus tard pour affirmer sa désapprobation vis-à-vis

d'une administration au sein de laquelle il se sent marginalisé.

Entre ces deux départs, un imbroglio autour de la présence d'une brigade soviétique à Cuba va faire monter la tension entre superpuissances et enfin la rivalité entre Washington et Moscou va prendre des proportions démesurées lorsque le Kremlin décide d'intervenir en Afghanistan à la fin de l'année 1979. Pour certains « faucons » de l'administration, l'absence d'engagement face à la « victoire » soviético-cubaine dans la Corne de l'Afrique a constitué une forme d'aveu de faiblesse qui, selon Brzeziński, en donnant vigueur et entrain à l'impérialisme du Kremlin, a ouvert la voie à l'invasion de l'Afghanistan. Pour les « colombes » de l'administration, c'est au contraire la surréaction américaine qui a conduit les Soviétiques à penser qu'il n'y avait plus grand chose à espérer de la détente et à agir sans estimer compromettre le moindre enjeu. Il est aussi fort probable, comme l'avance l'ambassadeur soviétique à Washington Anatoli Dobrynine, que Brejnev ait également agit sous le coup de la contrariété que lui causait la décision de l'OTAN au sujet des euromissiles[4].

La ratification des accords SALT II va alors être brutalement abandonnée par le président américain. Le déclin de l'influence des « colombes » va pousser Carter à s'exprimer comme un véritable *cold warrior* sous les conseils de son NSA qui domine alors la politique étrangère américaine. Poussé par la dureté de l'environnement international et la pression intérieure, la politique des États-Unis va se détourner de la « coopération au sein d'une communauté de nations[5] » pour prendre une tournure très largement dictée par la confrontation Est-Ouest.

Les répercussions de ce changement progressif d'orientation vont être manifestes dans la politique américaine pour la Corne de l'Afrique où la situation évolue peu : une fois repoussés, les Somaliens s'entêtent à soutenir des mouvements de guérilla dans l'Ogaden, et le rapprochement entre les Éthiopiens et les Soviétiques s'affirme, promettant d'être durable.

Dans un premier temps, les Américains ne perdent pas espoir de préserver des liens avec l'Éthiopie qui, à plus long terme, pourrait redevenir alliée de Washington. Ainsi, la politique américaine reste d'abord modérée : la diplomatie est privilégiée par rapport à l'intransigeance et la concertation entre alliés est favorisée pour tenter de résoudre les conflits qui opposent les différents pays de la Corne. Cette même volonté de ne froisser personne guide Washington à une forme d'inaction au sujet de l'Érythrée et tandis que la question d'utiliser l'ONU est abandonnée, celle de se servir de l'OUA reste envisagée et soutenue par l'administration américaine.

Mais puisque les Soviétiques ont perdu la jouissance de leurs installations en Somalie, c'est du côté de Mogadiscio que l'administration se montre la plus engagée. Si des inquiétudes demeurent à

4 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzeziński..., op. cit.*, p.300.
5 Voir p.17.

Washington sur la capacité de Siad Barre à revoir ses ambitions sur les terres irrédentes de son pays, les États-Unis poursuivent néanmoins tranquillement une politique de rapprochement avec la Somalie pour éviter qu'elle ne se décide finalement à retourner auprès de Moscou. Une série d'entretiens entre diplomates américains et somaliens va favoriser cette entente.

À Addis-Abeba, le rapprochement entre les États-Unis et l'ennemi somalien est perçu avec mépris, ce qui compromet un renforcement de l'investissement américain en Éthiopie. Par la suite, tandis que Carter, sous l'influence du NSC, adopte une position plus radicale, les Américains vont perdre patience et tourner le dos à l'Éthiopie.

Avec le changement d'orientation du président, qui décide finalement d'adopter une attitude de fermeté pour répondre à l'engagement soviétique au Moyen-Orient, toute la stratégie régionale va être réévaluée. Le département de la Défense, notamment, va envisager différemment les opportunités qu'offre Djibouti qui, jusqu'en 1979, protégée et soutenue par les Français et certains États arabes, restait très à la marge des considérations militaires et stratégiques américaines. La Somalie va être intégrée dans une grande stratégie de défense de l'océan Indien et du Moyen-Orient suite à la doctrine Carter énoncée au début de l'année 1980. En parallèle, les Américains vont poursuivre leur rapprochement avec les Chinois, imposer des sanctions à l'Union soviétique et accroître leur engagement auprès des moudjahidines afghans.

Mais malgré ce changement de posture, Jimmy Carter ne va pas parvenir à convaincre la population américaine de l'élire pour un second mandat. L'année 1980 est marquée par la prise d'otage de l'ambassade américaine en Iran dont la longueur fragilise le crédit de la Maison-Blanche et met en doute sa faculté à résoudre une crise grave. L'administration se montre alors paralysée et affaiblie, une image qui se révélera décisive lors des élections présidentielles dont l'issue entérinera l'échec électoral de Carter.

Chapitre VII : Les États-Unis et la Corne de l'Afrique en 1978 : tentative de rapprochement avec les pays de la Corne, *linkage*, et SALT II.

Introduction : multilatéralisme et négociations

Au début de l'année 1978, les préoccupations autour de la situation dans la Corne de l'Afrique et de la relation entre les États-Unis et l'URSS sont très vives à Washington.

Mais si la situation à court terme semble tourner à l'avantage des Soviétiques qui sont parvenus à s'investir en Éthiopie, les Américains estiment, de leur côté, qu'un changement de position ou de leader en Éthiopie pourrait renverser cette situation. Ils pensent alors qu'il est nécessaire de garder un pied dans la porte et ne perdent pas espoir de garder des liens avec le Derg dans le but d'être à même de « récupérer » le pays dans des jours meilleurs. Pour ce faire, et comme le souligne le rapport du PRM 21, les États-Unis tentent de ne pas condamner l'Éthiopie « en tant que nation » mais simplement ses alliés du bloc de l'Est.

Toujours pour sauver ce qui peut l'être à Addis-Abeba, l'administration choisit de ne pas s'impliquer en Érythrée, une attitude liée aux incertitudes concernant l'issue du conflit et l'avenir de la province. Sa stratégie s'exprime donc par une position fidèle à celle qui prime depuis plusieurs décennies à Washington en faveur du respect de l'intégrité territoriale de l'Éthiopie.

Mais, en parallèle, les États-Unis continuent à favoriser une entente réciproque entre Américains et Somaliens, d'une part car une Somalie loyale à Washington constitue un contrepoids à l'influence soviétique dans la région et, d'autre part, pour éviter que Mogadiscio ne se tourne à nouveau vers Moscou et agrandisse encore l'influence russe dans la région. Les Américains ont ainsi conscience et utilisent même le caractère opportuniste de la Somalie qui cherche le moyen de « [profiter] au maximum de la rente de situation qu'[autorise] la polarisation Est/Ouest dans la région[6] ». En outre, Washington qui s'est engagée auprès de ses alliés arabes à soutenir la Somalie depuis quelques mois joue également sa crédibilité tandis que l'Arabie saoudite qui se sent encerclée par la présence soviétique chez ses riverains est déçue par le manque d'implication des Américains.

Mais bien que la guerre entre l'Éthiopie et la Somalie soit officiellement terminée, l'assistance de Siad Barre aux rebelles somalis qui continuent de combattre dans l'Ogaden reste élevée. Si les États-Unis souhaitent s'engager auprès du dirigeant somalien, ils ne veulent pas, en revanche, être perçus comme les partisans d'une guerre condamnée par la communauté internationale et, en particulier, par une majorité de dirigeants africains.

6 Roland MARCHAL, « La militarisation de l'humanitaire : l'exemple somalien », *Cultures & Conflits*, n°11, 1993, p.78.

Pour parvenir à gérer la crise, l'administration adopte différentes mesures. Le département d'État va tenter de convaincre les alliés des États-Unis de les soutenir dans une approche régionaliste pour essayer de faire fonctionner des outils multilatéraux et pour convaincre Barre de faire preuve de retenue tout en clamant une résolution pacifique des conflits. Au NSC, faute de pouvoir envoyer un porte-avions, la stratégie privilégiée est celle de la condamnation systématique du comportement de l'URSS en Afrique et l'utilisation de la rivalité entre Moscou et Pékin. Des rencontres et des négociations sont également menées par les Américains avec les acteurs locaux dans le but d'un rapprochement des États-Unis avec les deux pays de la Corne pour, à terme, réaffirmer l'autorité américaine dans la région.

3.7.1 Tentative de rapprochement de l'administration avec l'Éthiopie et la Somalie

Bien que les Somaliens aient officiellement quitté l'Ogaden en mars 1978, Washington n'est pas encore convaincue de l'attitude à adopter avec les deux belligérants tandis que la menace d'une invasion de la Somalie par l'Éthiopie reste probable.

Il semble néanmoins que les Américains ne se posent plus la question de jouer eux-mêmes directement un rôle au niveau multilatéral. Après avoir ainsi écarté un projet de résolution au Conseil de sécurité des Nations unies par manque d'appuis aussi bien en Afrique que chez ses alliés occidentaux, le département d'État, lors d'une nouvelle réunion à cinq les 15 et 16 mars 1978, repousse encore la perspective d'un règlement à l'ONU des différends frontaliers dans la Corne de l'Afrique. Une grande partie des dirigeants africains estiment en effet qu'une telle démarche décrédibiliserait l'OUA et soulignerait l'incapacité des Africains à résoudre eux-mêmes leurs problèmes. L'ambassadeur français à Washington décrit ainsi la position américaine :

> Les Américains considèrent que le projet de recours aux Nations unies n'est plus une question d'actualité. Les Éthiopiens leur ont marqué de la façon la plus nette qu'ils considéreraient que l'envoi d'observateurs neutres en Ogaden serait une immixtion dans leurs affaires intérieures. Les autres pays africains approchés se sont en outre montrés particulièrement réticents. Les Nigérians ont en particulier demandé de façon pressante aux Américains de ne rien entreprendre dans le cadre des Nations unies avant que la commission de conciliation de l'OUA se soit prononcée. Une action parallèle des Nations unies, [selon le Nigeria] serait une « perte de face » pour les Africains et administrerait la preuve qu'ils ne sont pas en mesure de régler eux-mêmes leurs problèmes[7].

En outre, les solutions proposées par les États-Unis peuvent aller à l'encontre de certains intérêts occidentaux, et, que ce soit dans les différents organes des Nations unies ou dans les médias,

7 Télégramme n°2457-75 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 18 mars 1978, *AMEAE*, 91QO/990, p.3.

l'administration démocrate doit tenir des discours prudents et moduler son langage selon les circonstances. Par exemple, lors de la conférence de presse que tient Carter le 9 mars 1978 et durant laquelle il annonce le retour dans leur pays des troupes régulières somaliennes, il déclare également que « les États-Unis sont en faveur d'un retrait rapide de toutes les forces étrangères de la région[8] ». Bien que ses paroles ne s'adressent en réalité qu'aux Soviétiques et aux Cubains, les Français, qui maintiennent un important dispositif militaire à Djibouti, n'apprécient pas que la Maison-Blanche encourage les pays étrangers à quitter la Corne, même s'ils ne sont pas visés par les propos du président américain. Dans les jours qui suivent, le département d'État, qui reconnaît là une formule malheureuse, indique que, dans les communications officielles, l'expression utilisée serait dorénavant le « retrait des forces étrangères ayant pris part au conflit[9] ». Mais cette complexité rhétorique illustre le travail épineux de mise en place de résolutions multilatérales face à la vision inconciliable des protagonistes locaux et parfois d'acteurs venant de sphères plus éloignées. L'administration est donc paralysée par ces différences de perception et le président américain, qui parlait avant même d'être élu d'une « communauté de nations », se retrouve confronté à des situations délicates qui nécessitent des solutions au cas par cas, l'empêchant de mettre en œuvre une « grande vision géopolitique[10] ».

Ainsi confrontée à des dilemmes qui ne peuvent se régler par la diplomatie et la médiation internationale, la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique va se réajuster. Tout en restant concertée, la stratégie va moins se dérouler dans une démarche multilatérale que dans un dialogue entre alliés pouvant servir les intérêts américains. Dans les premiers mois de l'année 1978, ce n'est pas tant l'instabilité régionale qui trouble Washington que la présence soviético-cubaine. La réponse américaine ne peut ainsi être envisagée autrement que par une initiative venant de l'Ouest et plus spécifiquement, dans un cercle restreint des alliés les plus proches de Washington.

À cette période, de manière plus générale, l'influence de la Commission trilatérale s'estompe d'ailleurs parallèlement et la coopération américaine se retrouve dans des formats habituels, au G7 ou à l'OTAN[11]. En plus de ces concertations en cercles restreints, pour tenter de stabiliser la situation et se rapprocher des États de la Corne de l'Afrique, les États-Unis vont privilégier des initiatives bilatérales.

8 Télégramme n°2038/53 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministère français des Affaires étrangères, Washington, 9 mars 1978, *AMEAE*, *op. cit.*, p.3.

9 Télégramme n°2134/36 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministère français des Affaires étrangères, Washington, 11 mars 1978, *AMEAE,* 91QO/990, p.2.

10 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzeziński..., op. cit.*, p.280.

11 *Ibid.*, p.280.

Rapprochement avec l'Éthiopie

Si les États-Unis, par une certaine opiniâtreté diplomatique et en exploitant l'avidité militaire de Siad Barre sont parvenus à se rapprocher de la Somalie, ils ne perdent pas tout espoir d'entretenir également une relation cordiale avec le Derg, même lorsque Mengistu montre clairement son hostilité aux très anciens alliés de l'empereur déchu.

D'abord l'administration manie le bâton : exaspérée par l'attitude du leader éthiopien et sa capacité à revendiquer une alliance avec le bloc de l'Est, Washington décide, le 25 juin 1977, de mettre un terme à tout soutien militaire à l'Éthiopie, une mesure rétroactive qui prend effet à partir du retrait de Kagnew fin avril de la même année[12]. Cette décision est d'ailleurs mise en place quelques semaines avant que l'administration démocrate n'annonce publiquement sa décision de fournir des armes à la Somalie.

Difficile de savoir si cette attitude à une influence sur le régime éthiopien, mais quoi qu'il en soit, dès le mois d'août 1977, la position de Mengistu vis-à-vis des États-Unis semble s'adoucir. La propagande officielle met en sourdine l'habituelle condamnation de l'impérialisme américain[13] et le dirigeant éthiopien souhaite interroger Washington sur un éventuel réchauffement des relations entre les deux pays. Les Éthiopiens font même part aux États-Unis de leur souhait d'accueillir un nouvel ambassadeur américain à Addis-Abeba. Depuis juillet 1976, où les tensions entre Washington et le Derg étaient élevées, il n'y a plus d'ambassadeur des États-Unis en Éthiopie mais seulement un Chargé d'affaires.

Cette possibilité d'améliorer les rapports entre la Maison-Blanche et Addis-Abeba se confirme également chez des opposants potentiels à Mengistu. Lors d'un voyage en septembre 1977 de Paul Henze dans la capitale éthiopienne, le chef de la section américaine du ministère éthiopien des Affaires étrangères évoque dans un message sibyllin au fonctionnaire du NSC un éventuel geste de reconnaissance de la part de certaines élites éthiopiennes si les Américains se montraient généreux – en l'occurrence au sujet de la livraison de huit avions F-5E qui a été ajournée lors de la décision de l'administration de ne plus fournir d'armes à l'Éthiopie. Cette reconnaissance pourrait même aller jusqu'à influencer le cours politique de l'Éthiopie. Henze estime que ce message – délivré par ailleurs par le frère d'un haut responsable de l'EDU à Londres – pourrait signifier qu'une aide américaine à l'aviation éthiopienne inciterait peut-être les militaires initialement opposés à

12 Memorandum From Assistant Secretary of State Leslie H. Gelb to Vance, Washington 10 mars 1978, *NARA*, Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763, 2002, Series : Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977-1980, Box 1, VBB lunches, 1/78-3/31/78, Tab.4.

13 Jean-Claude GUILLEBAUD, « Paris et Washington ajournent leurs livraisons d'armes à la Somalie. Éthiopie : la guerre ou la lutte des classes ? », *Le Monde*, 3 septembre 1977 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 15 décembre 2021).

« Mengistu et à ses camarades extrémistes » à tenter de repousser carrément le leader éthiopien[14].

Mais l'administration est encore, à ce moment-là, en train de tenter de convaincre la Somalie de défaire ses liens avec les Soviétiques et ne souhaite pas provoquer la contrariété de Mogadiscio en se rapprochant d'Addis-Abeba de manière trop flagrante. Dans une réunion d'examen de politique présidée par Warren Christopher en présence de Brzeziński et du directeur de la CIA, les participants estiment que l'administration doit « répondre à la volonté des Éthiopiens de [leur] parler de leur situation difficile actuelle, même s'il n'y a pas lieu de répondre à leur demande [d'envoyer] un ambassadeur ». En août 1977, dans l'incertitude vis-à-vis de l'attitude somalienne, l'administration préfère s'abstenir de renforcer son corps diplomatique en Éthiopie et pense que l'envoi d'un ambassadeur « en Éthiopie [à ce moment-là] pourrait amener les Somaliens à conclure que [les États-Unis penchent] résolument contre eux[15] ».

Mais en décembre, la rupture entre la Somalie et Moscou est consommée, ce qui rend la situation locale plus favorable à l'envoi d'un ambassadeur américain en Éthiopie. Le secrétaire Vance soutient alors le projet[16]. Carter donne son accord et propose même d'envoyer personnellement un émissaire pour passer le message à Mengistu, ce que le secrétaire d'État décline néanmoins en disant que cela n'est plus nécessaire maintenant que la menace d'une rupture imminente n'est plus d'actualité[17].

Cependant, un événement fragilise l'entente déjà modeste entre Washington et Addis-Abeba : le 12 janvier 1978, Carter fait sa déclaration devant la presse où il évoque un éventuel recours à l'ONU au sujet du conflit dans l'Ogaden et ses propos reçoivent alors un très mauvais accueil en Éthiopie. D'après le ministère des Affaires étrangères éthiopien, dont les propos sont ici traduits et analysés par l'ambassadeur français en Éthiopie Yves Barbier, le président des États-Unis a « travesti la réalité en refusant d'admettre que les menaces à la paix et la stabilité dans la Corne de l'Afrique résultent exclusivement de l'agression perpétrée par la Somalie ». Toujours selon l'institution éthiopienne, Carter et son équipe se sont activement employés « à susciter l'agression somalienne et à l'entretenir en fournissant au régime de Mogadiscio d'énormes quantités de matériels militaires ». Le ministère éthiopien ajoute que les propos de Carter « sont le reflet du complot antirévolutionnaire qu'il a récemment ourdi avec le shah d'Iran et les dirigeants saoudiens ». La

14 Memorandum From Paul Henze to Brzeziński, Washington, 19 septembre 1977, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.29 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d29; consulté le 13 octobre 2021).

15 Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 25 août 1977, *FRUS,* 1977-1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.27 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d27; consulté le 13 octobre 2021).

16 Vance Evening Reading, Washington, 23 décembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

17 Vance Evening Reading, Washington, 28 décembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

déclaration termine sur la menace d'une « révision déchirante » de la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie[18]. C'est la première fois qu'un document qui émane du gouvernement éthiopien accuse ainsi directement le président Carter et son administration. La déclaration du ministère ayant été rédigée tardivement et diffusée plus de vingt-quatre heures après une publication de la Pravda, l'influence de Moscou sur cette réaction hostile et démesurée semble évidente[19].

Mais le discours de Carter ne favorise pas l'entente entre Washington et Addis-Abeba, ce qui lui est d'ailleurs amèrement reproché par le spécialiste régional américain du NSC qui s'indigne, non pas de la réaction éthiopienne, mais de l'attitude de son président. Il écrit :

> Si le président continue de répéter les généralités à propos de l'OUA, des négociations, des pertes en vies humaines et de la méchanceté des Soviétiques et des Cubains [accusés de] déverser tant d'armes et de main-d'œuvre dans la région, nous n'allons pas seulement neutraliser notre contribution à la poursuite de nos propres objectifs, [mais] nous allons [également] mettre en colère les Éthiopiens, donner aux Soviétiques de nouvelles occasions de déformer ce que nous disons et courir le risque d'être critiqués au niveau national pour avoir fait des paris ou pour n'avoir aucune politique du tout[20].

L'idée d'envoyer un émissaire, repoussée le mois précédent, apparaît alors urgente si l'administration américaine veut sauver les meubles.

Le 19 janvier, Brzeziński reçoit l'ambassadeur éthiopien à Washington qui se plaint à nouveau de la rhétorique américaine qualifiée d'« ambiguë » par Mengistu puisqu'elle qu'elle consiste à dénoncer l'investissement grandissant des Soviétiques en Éthiopie sans condamner franchement l'agression somalienne. Il estime cependant que le chef de l'État éthiopien est avant tout un nationaliste « dévoué » qui, tôt ou tard, entrera en conflit avec les dirigeants russes.

Brzeziński lui répond que Washington, en raison de ses engagements avec ses alliés iraniens et saoudiens, serait contrainte de soutenir les Somaliens si l'Éthiopie devait être complètement dépendante de Moscou mais n'a aucunement encouragé l'agression. Selon lui, il serait judicieux de soulever ce dilemme avec Mengistu[21].

Carter fait alors parvenir un message au dirigeant éthiopien dans lequel il propose de faire venir un émissaire de haut-rang à Addis-Abeba pour évoquer avec lui les problèmes que rencontre

18 Télégramme n°42/47 de Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 15 janvier 1978, *AMEAE*, 91QO/990, p.2.

19 Télégramme n°53/57 de Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 16 janvier 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

20 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 24 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

21 Memorandum From Brzeziński to President Carter, Washington, 19 janvier 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.41 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d41 ; consulté le 13 octobre 2021).

l'Éthiopie[22].

Le pays peut donc encore être « récupéré » de l'influence soviétique aux yeux de l'administration américaine, en tous cas dans une certaine mesure. Henze écrit à Brzeziński : « Nous devons continuer d'essayer d'établir un dialogue avec les Éthiopiens. [...] Si cette administration veut réussir à restaurer notre influence dans la Corne – qui est le produit de la négligence de la région par l'administration précédente, cela ne peut être fait qu'en persévérant dans la sphère politique[23]. »

Les démarches de rapprochement entre les États-Unis et l'Éthiopie sont également soutenues par certains membres du Congrès américain. En janvier, les parlementaires Don Bonker et Paul Tsongas fournissent le rapport d'une mission qu'ils viennent d'effectuer dans la Corne de l'Afrique à l'exécutif américain et à la commission des relations internationales de la Chambre des représentants. Ils estiment que la politique américaine doit rester mesurée et ne doit pas être guidée par des « réactions émotionnelles à l'implication soviétique et cubaine » mais insistent néanmoins pour que l'administration tente de restaurer son influence dans la région. Ils écrivent que « [pour le bloc de] l'Ouest et les États-Unis en particulier, les conséquences des événements dans la Corne constituent un enjeu important » et qu'« une approche de [type] laissez-faire est tout simplement intenable lorsque [les] adversaires [des États-Unis] sont si lourdement impliqués dans les conflits internes et externes de la région[24] ».

Ils regrettent l'absence d'implication de l'administration qu'ils estiment dépourvue d'une stratégie « ferme ou spécifique dans la Corne de l'Afrique[25] » et suggèrent que le Congrès américain pourrait être appelé à soutenir un « changement fondamental de la politique » de Washington[26].

Ils soutiennent que les liens avec Addis-Abeba doivent être restaurés en soulignant l'intérêt pour les Américains de « préserver autant que possible les relations historiques précieuses que les États-Unis ont développées avec […] l'Éthiopie[27] ». Pour eux, les événements qui touchent la Corne de l'Afrique sont tragiques pour la violence qui affecte les Éthiopiens mais également pour « la disparition d'un lien d'amitié entre deux pays [les États-Unis et l'Éthiopie] qui pourraient apprendre

22 Message From President Carter to Ethiopian Chairman Mengistu, Washington, 19 janvier 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.42 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d42 ; consulté le 13 octobre 2021).

23 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78, p.3.

24 Don BONKER, Paul TSONGAS, *War in the Horn of Africa, A firsthand report on the challenges for United States policy : report of a Factfinding Mission to Egypt, Sudan, Ethiopia, Somalia, and Kenya, December 12 to 22, 1977, to the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives*, Washington, US government printing office, 1978, p.4.

25 *Ibid.*, p.5.

26 *Ibid.*, p.6.

27 *Ibid.*, p.3.

à travailler ensemble ». Ils décrivent ainsi la politique américaine :

> La politique américaine envers l'Éthiopie est déroutante et mal conçue et peut s'avérer contre-productive. Une association de 30 ans avec l'un de nos plus proches alliés se détériore rapidement alors que nous essayons de faire face aux réalités changeantes de ce pays assiégé. […]
> Nous sommes coupables d'avoir perdu toute perspective en blâmant l'Éthiopie pour avoir accepté l'équipement militaire soviétique alors que les Éthiopiens ont le droit légitime de défendre l'Ogaden et d'empêcher le démembrement de leur pays. Dans le même temps, nous sommes restés pratiquement silencieux sur l'invasion somalienne de cette région qui a été reconnue internationalement comme la légitime propriété de l'Éthiopie.
> Tandis que les Soviétiques ont fait de l'Éthiopie un poste diplomatique majeur, nous n'y avons pas eu d'ambassadeur depuis 17 mois[28].

Mais le Congrès n'est pas le seul à tourner son regard sur la politique de l'administration au sujet de la Corne de l'Afrique. Les journaux poussent également le public américain à s'intéresser à la situation régionale, habituellement ignorée. Il semblerait même que le calendrier du voyage des deux parlementaires ait été stimulé par la situation au sein des États-Unis à un moment où « le débat public devient de plus en plus intense avec la couverture médiatique de l'activité soviétique et cubaine dans la région[29] ».

Ce discours résonne avec l'opinion de Henze au NSC qui écrit à Brzeziński :

> Les journalistes sont excités à propos de la Corne parce qu'il y a une guerre et que les guerres sont rares dans le monde aujourd'hui. Les journalistes aiment dramatiser le spectacle du gouvernement américain confronté à des "dilemmes" et faisant des "erreurs". Ils aiment se vautrer dans une situation comme celle-ci, susciter un sentiment d'excitation et présenter la confusion qu'ils contribuent à créer[30].

C'est dans ce contexte que le président américain tente de trouver une solution pour que les États-Unis retrouvent une influence dans la Corne, mais également pour satisfaire ses alliés régionaux. Les parlementaires Tsongas et Bonker soulignent dans leur rapport l'importance pour des pays comme Israël de pouvoir circuler librement dans la mer Rouge, sa dépendance au pétrole iranien qui transite au large des côtes éthiopiennes[31], ainsi que la menace que constituent les États arabes radicaux proches de Moscou comme la Libye sur des régimes modérés tels que l'Arabie saoudite et l'Égypte[32]. La faculté de l'administration à contenir la crise dans sa dimension régionale s'estompe ainsi à mesure que le conflit revêt un caractère international et l'oblige à manœuvrer

28 *Ibid.*, p.17.
29 « Letter of Transmittal », *Ibid.*, p.V.
30 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 janvier 1978, *ACPL*, *op. cit.*, p.3.
31 Don BONKER, Paul TSONGAS, *op. cit.*, p.2.
32 *Ibid.*, p.3.

tandis qu'elle souhaite s'imposer comme médiatrice au Moyen-Orient.

Washington, qui est parvenue à satisfaire ses alliés arabes en s'engageant diplomatiquement auprès de Mogadiscio, prend donc très probablement certaines initiatives auprès du Derg pour contenter Israël. L'État hébreu est, en effet, toujours engagé auprès d'Addis-Abeba dans une curieuse convergence d'intérêts avec les Soviétiques. Comme nous l'avons vu, en juillet et août 1977 Begin appelle les Américains à soutenir Mengistu. Mais, à ce moment-là, le département d'État pense qu'il ne faut pas prendre cet encouragement au sérieux, d'autant que les États-Unis ne sont pas bien certains de la réelle influence d'Israël sur le régime de Mengistu. Le soutien israélien est d'ailleurs globalement mal compris. Il donne aux États arabes – même ceux qui travaillent avec Tel Aviv sur les futurs accords de Camp David – des raisons de douter des intentions israéliennes puisque ces derniers se retrouvent à soutenir « le régime brutal et incompétent de Mengistu » aux côtés « des Soviétiques, des Cubains et des Libyens[33] ».

Mais le soutien israélien est bien réel, l'idée circule même dans les rangs des officiels éthiopiens que les États-Unis « ne devraient pas oublier de vieux amis dans le besoin » et pourraient fournir discrètement des armes aux Israéliens pour que ces derniers les livrent à Addis-Abeba[34].

L'aide israélienne se prolonge en tout cas jusqu'à l'hiver 1978 puisque le 6 février, tandis que des correspondants locaux rapportent que des conseillers militaires israéliens ont été envoyés en Éthiopie, le ministre des Affaires étrangères Moshe Dayan précise qu'Israël vend des armes à Addis-Abeba, que les deux pays coopèrent depuis des années alors que l'État hébreu n'a jamais eu de relations avec la Somalie. Il déclare : « le fait que nous soyons du même côté que les Soviétiques dans cette circonstance, bien, c'est une autre question[35] ».

Il semblerait néanmoins que cette étrange déclaration ait finalement poussé le Derg à expulser les Israéliens d'Éthiopie[36]. Le nombre de conseillers en provenance de l'État hébreu avait déjà été réduit dès la fin de l'année 1977 à l'initiative de Mengistu dans le but de plaire aux Soviétiques[37].

Mais Carter, qui tente de satisfaire l'ensemble de ses alliés internationaux ainsi que l'ensemble de ses conseillers, mène donc une politique qui paraît confuse, ce qui lui est par ailleurs reproché.

33 Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 20 juillet 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 7-10/77, p.1.

34 Michael T. Kaufman, « Ethiopia Shows Shot-Down Somali Jet, Cache of Arms », *The New York Times*, 15 août 1977 (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/08/15/archives/new-jersey-pages-ethiopia-shows-shotdown-somali-jet-cache-of-arms.html ; consulté le 27 avril 2021).

35 Hugh David Scott Greenway, « Dayan Discloses Israel Is Selling Arms to Ethiopia », *The Washington Post*, 7 février 1978 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/02/07/dayan-discloses-israel-is-selling-arms-to-ethiopia/8e2e7c14-bb80-440b-ade8-22d97a195b6e/?utm_term=.76a6aabd7919 ; consulté le 27 avril 2021).

36 Colin Legum, Bill Lee, « Crisis in the Horn of Africa :.. », *op. cit.*, p.A41.

37 Evening repport from Henze to Brzeziński, Washington, 8-9 décembre 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 11/77-1/78 p.2.

Alors que les processus de paix israélo-arabes sont en cours et que Carter s'est octroyé un rôle important en tant que médiateur au Moyen-Orient, le président américain, qui comprend d'un côté les préoccupations israéliennes, ne souhaite pas provoquer de l'autre la susceptibilité de ses relais arabes comme les Saoudiens. Ces derniers se placent comme des interlocuteurs de qualité en tant qu'alliés des Égyptiens mais également par leurs contacts avec des États radicaux comme la Syrie et l'Irak. Ils peuvent faire le lien entre ces pays mais se plaignent du soutien d'Israël à l'Éthiopie. Le prince Fahd déclare à Cyrus Vance en décembre 1977 que c'est « une opportunité en or pour les États-Unis » de « résoudre le problème arabo-israélien » mais qu'il est « dommage » que l'Éthiopie pro-soviétique s'associe avec des « compagnons » aussi inhabituels que les Israéliens[38].

Pour les parlementaires Tsongas et Bonker, en s'investissant davantage auprès des États arabes et des autres états frontaliers de l'Éthiopie, l'administration pourrait « étouffer » le Derg pour le convaincre de se détacher des communistes. Ils évoquent en effet une stratégie d'encerclement en recommandant que les États-Unis poussent à des alliances entre le Soudan, le Kenya, la Somalie, Djibouti, l'Érythrée et l'Égypte pour afficher leur « préoccupation et leur opposition aux intérêts et activités soviétiques dans la région[39] ».

Cette stratégie de « cordon sanitaire » a sans doute fait bondir Henze du NSC qui écrit à Brzeziński :

> C'est une idée assez naïve et inexploitable. La défendre ferait actuellement le jeu des Soviétiques et confirmerait les soupçons éthiopiens que tout le monde se ligue contre eux et soutient secrètement les Somaliens. Concrètement, les Africains ne pourront jamais être convaincus de soutenir [un tel projet] et les pays voisins de l'Éthiopie ne le trouveraient pas attrayant – le Soudan essaie d'améliorer ses relations avec l'Éthiopie et le Kenya se sent plus menacé par la Somalie que par l'Éthiopie[40].

Soutenir l'Éthiopie aux côtés d'Israël d'un côté et tenter de l'étouffer par les alliés arabes des États-Unis de l'autre apparaît, en effet, comme une intenable stratégie et l'option privilégiée reste donc un rapprochement discret avec le Derg.

Mais une fois encore, pour parvenir à séduire les dirigeants éthiopiens, Washington doit soigner son langage. Le 10 février 1978, Vance fait une conférence de presse sur la Corne de l'Afrique et indique que les États-Unis souhaitent un règlement négocié du conflit, un cessez-le-feu et le retrait

38 Memorandum of Conversation, Riyad, 14 décembre 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Saudi Arabia, doc.161 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d161 ; consulté le 4 janvier 2021).

39 Don BONKER, Paul TSONGAS, *op. cit.*, p.50.

40 Note From Henze to Brzeziński, Washington, 25 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

des Somaliens de l'Ogaden. Il met en garde néanmoins sur une éventuelle traversée des frontières par les troupes éthiopiennes qui pourrait remettre en cause l'attitude, pour l'instant modérée, des Américains au sujet d'une fourniture d'armement à la Somalie et appelle au retrait des Soviétiques et des Cubains[41]. En Éthiopie, la conférence du secrétaire d'État est très mal prise. L'*Ethiopian Herald*, qui note néanmoins avec plaisir qu'une personnalité importante à Washington reconnaît enfin la présence des troupes somaliennes en Éthiopie, indique cependant qu'en évoquant un cessez-le-feu, un accord négocié et un retrait du territoire des forces somaliennes, le secrétaire d'État américain a inversé l'ordre des priorités. Le journal reproche également à Vance d'évoquer un soutien à la Somalie en cas de franchissement de ses frontières alors que « le monde entier sait qu'un flot de matériels américains ne cesse de se déverser en Somalie, Arabie saoudite et Iran interposés[42]. »

La conférence de Vance ne plaît pas non plus à certains fonctionnaires américains. Henze écrit à nouveau à Brzeziński que le secrétaire d'État aurait pu s'abstenir car une réunion SCC sur la Corne était prévue peu de temps après et parce que cela aurait évité à l'administration d'être déplaisante aux yeux des Éthiopiens. Il regrette par ailleurs que cette annonce intervienne au moment où le département d'État prend des initiatives à l'ONU qui froissent également la susceptibilité d'Addis-Abeba[43].

Ce n'est pas la première fois que le fonctionnaire du NSC fustige la réaction de Vance et son ministère. Le 21 janvier 1978, il écrit à Brzeziński : « Le département d'État devrait moins parler de la Corne, tenir moins de conférences et réserver ses énergies à des initiatives sérieuses[44]. »

Une quinzaine de jours avant la conférence de presse du secrétaire d'État américain il ajoute :

> Le département d'État, malheureusement, […] continue de bavarder sur les négociations et les consultations à 5 et se moque de la question de l'intégrité territoriale laquelle, cela est clair, importe beaucoup aux Africains. Les actions du département nous amènent à tourner en rond et à ne pas favoriser ce qui doit être notre objectif stratégique le plus fondamental : empêcher les Soviétiques de s'établir irrémédiablement dans la Corne. Tant que les Éthiopiens ne percevront pas chez d'autres de la compréhension vis-à-vis de leur embarras, ils seront enfermés dans leurs relations avec les Soviétiques et les Cubains[45].

41 Télégramme n°1146 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministère français des Affaires étrangères, Washington, 10 février 1978, *AMEAE,* 91QO/990.

42 « America's Meandering contentions », *Ethiopian Herald*, vol. XXXIV, n°747, 12 février 1978, p.2.

43 Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 13 février 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 2/78-5/78.

44 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78, p.3.

45 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 24 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78.

Dans ce climat de tension et conformément à son engagement, Carter envoie un fonctionnaire en Éthiopie pour s'entretenir avec Mengistu. David Aaron, l'assistant de Brzeziński, est choisi pour remplir ce rôle, sous l'influence de son collègue Paul Henze – qui l'accompagnera finalement – et se rend donc à Addis-Abeba le 17 février pour tenter d'ouvrir à nouveau le dialogue entre l'Éthiopie et les États-Unis.

Au NSC, on estime que David Aaron est la personne appropriée pour ce voyage car il est un conseiller influent mais tout de même pas un fonctionnaire au sommet de la hiérarchie comme Brzeziński ou Vance – ce qui aurait pu trahir une trop forte implication et un échec plus cuisant encore si rien ne ressortait du dialogue. En outre, Aaron est jeune, ce qui pourrait être un atout utile pour ne pas intimider Mengistu[46]. Peut-être cette dernière raison lui a-t-elle finalement plutôt porté préjudice car c'est en réalité Aaron qui est très intimidé lors de son entretien avec le dirigeant éthiopien, une gêne favorisée par des rugissements de lions ayant appartenu à Haïlé Sélassié dans une salle en dessous de laquelle le conseiller américain et Mengistu se sont rencontrés. Ce dernier impressionne le diplomate, un rapport de domination probablement exacerbé par l'état émotionnel de Aaron qui dira avoir été bouleversé par les combats dans les rues de la capitale éthiopienne et la présence d'enfants armés de kalachnikovs[47].

Durant une discussion de deux heures et demie avec le dirigeant du Derg, il lui fait part des préoccupations que suscitent à l'administration américaine la présence soviéto-cubaine et une possible atteinte à l'intégrité de la Somalie.

Mengistu invite Aaron à assurer au président Carter qu'il n'a pas l'intention de traverser la frontière somalienne[48] mais reproche cependant à l'administration d'être entrée dans le conflit par le biais des « Arabes ». Pour lui, la soi-disant menace « rouge » est un prétexte pour s'en prendre à l'Éthiopie ; « un pays chrétien entouré par les Arabes[49] ». Il insiste en disant que les « États-Musulmans » opposés à l'Éthiopie avaient « depuis des millénaires [...] projeté de réduire l'Afrique en esclavage[50] ».

Il se trouve que Mengistu craint que les États-Unis et leurs alliés ne représentent un danger pour l'intégrité de son pays dans la région somalie mais également en Érythrée. D'après Henze, Mengistu

46 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 8 février 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 2/78, p.5

47 L'ambiance de l'entretien est décrite par Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, p.92 et Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.387.

48 Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, Addis-Abeba, 17 février 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, 1977–1980, Horn of Africa, doc.57 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d57 ; consulté le 13 octobre 2021).

49 Special Coordination Committee, Washington 22 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia - Somalia, 4/77-2/22/78, p.2.

50 Télégramme n°299/305 de Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 22 février 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

à beaucoup à perdre en s'aliénant complètement les États-Unis, en particulier au sujet de la province septentrionale éthiopienne car les Américains, qui entretiennent de bons rapports avec certains États arabes soutenant les rebelles érythréens, pourraient les encourager à soutenir plus activement le mouvement sécessionniste[51].

Mais si, en effet, l'administration Carter ne décourage pas ses alliés de soutenir les Érythréens, c'est seulement pour contrer l'influence des Soviétiques et des Cubains et pas directement à l'encontre d'Addis-Abeba. Pour Henze, en restant fidèle à la position américaine qui consiste à soutenir et à affirmer publiquement son soutien à l'intégrité territoriale de l'Éthiopie, les États-Unis peuvent espérer voir des dissensions se creuser entre l'URSS et Addis-Abeba. Avant le départ de Aaron, il écrit :

> C'est au sujet de l'Érythrée que nous avons le plus de chances d'entretenir le désaccord entre Mengistu et les Soviétiques. […] L'approche de Mengistu envers l'Érythrée ne peut réussir que par le génocide ; il voudra désormais s'appuyer sur le plein soutien soviétique et cubain pour récupérer l'Érythrée par une conquête brutale. Mais cela ne peut être réalisé. L'Érythrée est le Vietnam de Mengistu et pourrait être celui des Soviétiques. À moins d'être bêtes, cependant, les Soviétiques ne peuvent pas se laisser entraîner dans [le projet de] victoire totale de Mengistu en Érythrée – et ils doivent être en désaccord avec lui à ce sujet. Cela sert donc notre objectif d'attirer l'attention sur l'Érythrée en tant que problème central dans la Corne et d'énoncer à nouveau ce qui a toujours été notre politique à son égard, l'adhésion [américaine] à l'accord de l'ONU de 1952 [faisant de l'Érythrée une province de la fédération éthiopienne]. [...] Nous n'avons rien à perdre en essayant[52].

Si l'interprétation du conseiller allait finalement s'avérer exacte sur le long terme, dans un premier temps, Moscou semble pourtant prête à soutenir Mengistu dans son sordide dessein. En parallèle, l'implication américaine dans la province reste quasi inexistante, une prudence censée justement permettre à la relation entre Addis-Abeba et Washington de rester sur la voie d'une amélioration. Ce manque d'engagement n'est ainsi pas lié à une absence totale de considération à l'égard de l'Érythrée chez les officiels américains comme nous allons le voir.

L'administration Carter et l'Érythrée

Si les États-Unis envisagent une entente avec les Somaliens comme un moyen d'en faire partir durablement les Soviétiques et comme un contrepoids à la présence communiste en Éthiopie, on peut se demander pourquoi ils n'agissent pas de même avec les Érythréens. Ces derniers, un temps soutenus pour leurs orientations marxistes par les Soviétiques et surtout par les Cubains, se

51 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 8 février 1978, *ACPL*, *op.cit.*, p.3.
52 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 24 janvier 1978, *ACPL*, *op.cit*, p.2.

retrouvent finalement abandonnés par leurs alliés idéologiques après la révolution éthiopienne, la chute de l'empereur et la nouvelle connivence entre Addis-Abeba, Moscou et La Havane. Cela pourrait donc être une bonne occasion pour les Américains d'affaiblir le régime de Mengistu que de soutenir la rébellion érythréenne.

Mais comme nous venons de le voir, les États-Unis considèrent qu'il est préférable, en gardant discret leur soutien à la Somalie et au Soudan, de tenter de rester en bons termes avec l'Éthiopie en prévision d'une gouvernance plus favorable à Washington que celle du Derg. Dans cette perspective, un soutien aux Érythréens serait très largement compromettant. Le document issu du PRM/NSC21 du printemps 1977[53] précise que Washington doit être prudente en ce qui concerne sa politique de rapprochement avec le Soudan et la Somalie qui pourrait être perçue comme « hostile envers l'Éthiopie en tant que nation » et qu'il en va de même avec l'Érythrée. Le document indique que si les Américains « n'ont aucun intérêt actuel en compromettant l'autonomie ou l'indépendance érythréenne », il ne serait pas profitable non plus pour l'administration de s'investir auprès de « groupes en Érythrée ou des éléments de l'opposition en Éthiopie d'une manière qui pourrait compromettre [les] facultés [américaines] d'avoir une relation de coopération avec un régime successeur à Addis-Abeba ». Une aide de la part de Washington aux rebelles érythréens serait d'autant plus mal interprétée à Addis-Abeba que cela fait des années qu'Américains et Israéliens prônent l'intangibilité des frontières dans la Corne et soutiennent la contre-insurrection.

Pourtant, les Érythréens recherchent l'appui américain. Les différents groupes de rebelles se rapprochent des établissements diplomatiques des États-Unis dans la Corne pour tenter de favoriser un contact, ce qui embarrasse d'ailleurs l'ambassade américaine à Addis-Abeba qui redoute la réaction du Derg s'il venait à s'en apercevoir.

Néanmoins, sans aller beaucoup plus loin que la seule prise de contact, les Américains ne les rejettent pas complètement : d'abord car il est préférable de ne pas repousser un dialogue avec cette frange de la population éthiopienne qui leur est favorable tandis que le gouvernement à Addis-Abeba méprise les États-Unis et, d'autre part, parce que les rebelles pourraient bien être des acteurs politiques de premier plan dans un futur proche[54].

Mais l'EPLF, qui étend son influence sur le territoire, suscite de la méfiance à Washington où l'on hésite à s'investir davantage auprès d'un groupe d'orientation marxiste[55]. Ce soutien pourrait d'ailleurs être parfaitement inutile puisque les États-Unis estiment début 1977 que l'Érythrée, même

53 Paper Prepared by the Policy Review Committee, Washington, non-daté, *op cit.*, (voir note de bas de page 217, p.170).

54 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 13 mai 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 2/77-6/77, p.2.

55 Cao-Huy THUAN, « Les États-Unis et la question érythréenne... », *op. cit.*, p.101.

sans aide de la part de Washington, pourrait rapidement être indépendante, si ce n'est juridiquement, au moins dans les faits. Pour le renseignement américain, à la fin du mois de mars 1977 il semble très probable que « l'Érythrée jouira d'une indépendance *de facto* dans les 12 prochains mois en raison de l'insuffisance des moyens militaires disponibles au *leadership* révolutionnaire [du Derg] et de sa réticence à compromettre sa vision politique unitaire[56] ».

Il est vrai que pendant toute l'année 1977, la rébellion érythréenne connaît une longue série de succès. Les divisions entre différentes factions armées étant amoindries par l'opportunité de saisir l'indépendance, la coopération militaire entre l'EPLF et l'ELF va grandir tandis que la rébellion joue « le tout pour le tout » : elle cesse ses activités terroristes pour se lancer dans une véritable guerre, bien en règle, visant à « éliminer les forces régulières du Derg de l'Érythrée[57] ». Le 23 mars 1977, l'EPLF prend la ville de Naqfa, première victoire significative de l'année, si ce n'est de toute la guérilla, après un siège de 5 mois à tourmenter la garnison présente sur place[58].

Les États-Unis ont alors pleinement conscience de la gravité de la bataille et de l'impact psychologique d'une telle défaite sur le Derg mais Washington est en train, à ce moment-là, de s'interroger sur la fermeture de Kagnew[59].

En avril, l'ELF revendique la prise de Tessenei et le mois suivant, Barentu, Agordat et Keren – toutes les trois dans un rayon de 160 km autour d'Asmara – sont assiégées, poussant de nombreux Éthiopiens à fuir. Malgré l'arrivée en renfort des paysans miliciens partisans du Derg en juin, les sécessionnistes affirment en juillet contrôler 80% de la province[60].

Tandis que les militaires éthiopiens se font dépasser dans l'Ogaden, l'ambassade américaine à Addis-Abeba indique que la moitié de l'armée du pays est en Érythrée et que son moral est au plus bas. D'après des sources clandestines, une révolte chez les soldats qui luttent au nom du Derg en Érythrée est possible et pourrait également se répandre chez les combattants éthiopiens en Ogaden[61].

Dans l'été, Keren tombe aux mains des Érythréens avant la prise d'Agordat puis de Saganeiti (un

56 Intelligence Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency, Washington, 28 mars 1977, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, 1977–1980, Horn of Africa, doc.8 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d8 ; consulté le 13 octobre 2021).

57 En remportant des succès beaucoup plus marqués que l'ELF dans cette vaste offensive, l'EPLF va attirer un grand nombre de nouvelles recrues aussi bien chrétiennes que musulmanes. Ainsi, à la fin de 1977, le nouveau front surpasse largement son « organisation mère ». Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op.cit.*, pp.341-342.

58 Colin LEGUM, « Ethiopia » in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.B221.

59 Memorandum From Brzeziński to Secretary of Defense Brown, Washington, undated, *FRUS*, 1977–1980 Volume XVII, Horn of Africa, doc.6 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d6 ; consulté le 13 octobre 2021).

60 Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B221-222.

61 Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter, Washington, 13 juillet 1977, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.22 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d22 ; consulté le 13 octobre 2021).

centre de relais de télécommunications éthiopien). La chute de Digsa, au sud-est d'Asmara, permet ensuite aux rebelles d'investir les faubourgs d'une capitale complètement assiégée. À l'automne, les derniers bastions éthiopiens se trouvent à Asmara et dans les ports d'Assab et Massawa ainsi que dans quelques villes sur la route Asmara-Massawa et autour d'Asmara. La route d'Assab est coupée fin septembre 1977 et en octobre c'est la route entre Massawa et Asmara qui est bloquée par l'ELF lors d'une offensive durant laquelle plusieurs centaines de soldats éthiopiens meurent ou sont fait prisonniers et qui permet la capture de véhicules fraîchement livrés par les Soviétiques aux Éthiopiens. L'armée nationale tente par deux fois dans l'automne de reconquérir la liaison entre les deux villes mais malgré l'assistance de chars russes pilotés par des Sud-Yéménites, elle ne parvient pas à s'imposer[62].

Fin novembre, le département d'État informe la Maison-Blanche que d'après des rapports, « la position du gouvernement éthiopien s'est détériorée et Asmara est en proie à de graves problèmes d'approvisionnement qui affectent gravement la vie quotidienne de la population civile ». Selon d'autres rapports, sur le front de l'Ogaden, Harar est à ce moment-là assiégée par les Somaliens sur trois côtés[63]. En décembre 1977, malgré une grande offensive, les Érythréens qui assiègent Massawa ne parviennent finalement pas à s'emparer de la ville côtière mais la position éthiopienne est alors quasiment désespérée[64]. Dans l'incertitude, les Américains adoptent alors une stratégie qui consiste, comme le préconisait au départ l'ambassadeur Loughran à propos de la Somalie et selon l'expression de Cao-Huy Thuan, à favoriser le *wait and see*[65].

Plusieurs raisons poussent, en effet, l'exécutif américain à la retenue. D'une part la situation dans l'Ogaden polarise l'attention des États-Unis et place la guerre érythréenne au second plan. En outre, ne voulant s'aliéner aucune des parties, la Maison-Blanche préfère rester discrète en attendant de voir comment la situation évolue. Washington qui s'est toujours tenue du côté d'Addis-Abeba contre les aspirations indépendantistes des Érythréens se trouve ainsi embarrassée mais n'envisage pas de soutenir le Derg qui lui est hostile pas plus qu'elle ne peut intervenir aux côtés des Érythréens sans craindre de se mettre définitivement le gouvernement éthiopien à dos.

Lorsque les parlementaires Tsongas et Bonker font leur rapport sur l'Éthiopie, ils évoquent l'Érythrée et la guerre civile contre le régime du Derg[66] mais dans leurs recommandations, ils ne font aucun commentaire stratégique ni politique à propos des insurgés et se contentent de dire : « Les États-Unis ne devraient pas être indifférents aux souffrances qui surviennent dans ce territoire

62 Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B221-222.
63 Vance Evening Reading, Washington, 28 novembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.
64 Colin LEGUM, « Ethiopia », *op.cit.*, p.B223.
65 Cao-Huy THUAN, « Les États-Unis et la question érythréenne... », *op. cit.*, p.100.
66 Don BONKER, Paul TSONGAS, *op. cit.*, pp.8-9.

en raison de leurs efforts pour parvenir à retrouver une relation d'autonomie vis-à-vis de l'Éthiopie. Des options telles que la fourniture d'une plus grande assistance aux réfugiés érythréens devraient être envisagées[67]. »

Dans un document qu'il prépare avant le départ de Aaron pour l'Éthiopie, Henze, afin de rassurer Mengistu, rappelle la position traditionnelle des États-Unis à propos de l'Érythrée :

> Les États-Unis ont été l'un des principaux partisans de l'accord de 1952 qui a abouti à la fédération de l'Érythrée avec l'Éthiopie. Nous avons toujours soutenu la réintégration de l'Érythrée en Éthiopie. Nous n'avons jamais soutenu la rébellion érythréenne. […]
> Des milliers et des milliers d'Américains qui ont servi à la base de Kagnew ont bien connu l'Érythrée et y ont développé un fort attachement. [...] Il n'y a pas d'endroit en Éthiopie avec lequel les Américains ont des liens plus étroits qu'avec l'Érythrée. Nous avons toujours encouragé le gouvernement de Haïlé Sélassié à essayer de trouver une solution à la rébellion en Érythrée, et nous avons encouragé les pays qui nous sont amis qui s'intéressaient au problème érythréen à persuader les rebelles d'être modérés et d'essayer de trouver une solution avec l'Éthiopie[68].

Au plus haut niveau de l'exécutif, c'est plutôt l'absence de véritable orientation et l'inaction qui prévalent. Lors d'un meeting NSC sur la Corne de l'Afrique le 23 février où sont présents le président américain ainsi que tous les fonctionnaires importants, le directeur de la CIA signale que, sous la direction des Russes, les Éthiopiens progressent en Érythrée[69]. Il donne des précisions à Carter qui s'interroge sur les soutiens arabes aux rebelles mais le président ne réagit finalement que plusieurs semaines plus tard sur une note agrafée au compte-rendu du meeting sur laquelle il écrit : « Il nous faut [...] une position pour l'Érythrée[70]. » On est alors en mars 1978 et l'armée éthiopienne, ragaillardie par la déroute des Somaliens, est sur le point de concentrer ses forces dans le nord du pays.

Brzeziński déclare à l'ambassadeur chinois Han Hsu lors d'une rencontre à la Maison-Blanche qu'il redoute que l'Union soviétique et Cuba n'écrasent le mouvement érythréen[71]. Pourtant, à la fin du mois, lors d'une rencontre SCC en présence notamment de Aaron, Vance et Brown, les fonctionnaires américains arrivent à une conclusion consensuelle à propos de l'Érythrée :

---

67 *Ibid.*, p.51.

68 Memorandum from Henze to Brzeziński, Washington, 8 février 1978, Tab A :Talking Points for Meeting with Chairman Mengistu, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 2/78.

69 Minutes – National Security Council Meeting, 23 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia-Somalia 2/23/78-3/78, p.3.

70 *Ibid.*

71 Memorandum of Conversation, Washington, 21 mars 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XIII, China, September 1977–May 1978, doc.87 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d87 ; consulté le 13 octobre 2021).

> Il y [a] un sentiment général que nous ne devrions pas être très actifs sur cette question et un consensus qu'il ne serait pas souhaitable d'être impliqués en soutenant la rébellion nous-mêmes. Il a été convenu que le gouvernement des États-Unis devrait prendre publiquement position en faveur d'une solution négociée et que nous devrions continuer à nous élever contre le soutien soviétique et cubain à une solution militaire éthiopienne. Il y avait quelques divergences d'opinion entre les principaux [acteurs de la rencontre] sur la mesure dans laquelle les États-Unis devraient encourager les Saoudiens et d'autres à continuer ou à accroître leur soutien aux insurgés. Il a été convenu que ces options devraient être présentées au président[72].

Pour autant, une fois encore, l'influence de Brzeziński et l'intervention massive des Cubains dans l'Ogaden poussent le président à prendre discrètement une posture plus radicale. Lorsque le conseiller à la sécurité nationale présente les différentes options issues du SCC à Carter, ce dernier montre que s'il ne souhaite pas s'engager, il ne désire pas non plus dissuader les pays arabes d'entretenir leur propre soutien. Sur le mémorandum, qui est transmis à Carter le 7 avril 1978, on suggère au président que les États-Unis pourraient « travailler activement pour une solution négociée, en encourageant les Saoudiens, Soudanais et autres à réduire leur soutien aux insurgés », Carter écrit « non » dans la marge[73]. Le département d'État et celui de la Défense proposent que Washington garde simplement ses distances mais Brzeziński estime quant à lui qu'il serait bon de mettre en difficulté les Soviétiques et que l'Érythrée pourrait bien être un bourbier. Il ne va pas jusqu'à évoquer une intervention américaine mais pense que les États-Unis pourraient encourager les Saoudiens à entretenir leur assistance aux rebelles. Carter abonde dans le sens de son NSA et écrit « je suis d'accord » dans la marge. Il ajoute que « l'aide étrangère aux insurgés doit se poursuive » mais « sans implication [américaine][74] ».

Le même jour, un nouvel SCC qui se tient dans la *situation room* de la Maison-Blanche en présence de tous les conseillers importants de politique étrangère de Carter, présente les directives présidentielles : « Soutenir plus fermement une solution négociée. [Faire des] déclarations publiques répétées déplorant la violence et l'implication militaire étrangère [et] laisser toute aide étrangère aux insurgés se poursuivre sans notre implication[75]. »

Deux semaines plus tard, le 21 avril, Henze écrit à nouveau à Brzeziński :

---

72 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 27 mars 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.76 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d76 ; consulté le 13 octobre 2021).

73 Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 7 avril 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.78 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d78 ; consulté le 2 mars 2022).

74 *Ibid.*

75 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 7 avril 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.79 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d79 ; consulté le 2 mars 2022).

> Nous ne devrions pas faire grand-chose. Si les combats deviennent intenses, nous devons déplorer l'effusion de sang mais pas changer notre position selon laquelle l'Érythrée fait partie de l'Éthiopie et un règlement négocié basé sur le principe de l'ONU de 1952 est la meilleure solution[76].

Il est simplement décidé de consulter les non-alignés – Yougoslavie, Algérie, Inde, Indonésie, Lybie – pour faire pression sur les Cubains afin qu'ils cessent leur implication et de voir également avec les Égyptiens, les Saoudiens et les Soudanais comment se déroule leur soutien aux insurgés et quels sont leurs avis au sujet d'une éventuelle sortie de crise négociée. Ces décisions semblent satisfaire Carter qui écrit « bien » dans la marge du résumé de la rencontre SCC[77].

Néanmoins, l'absence d'implication des Américains est plus flagrante que leurs démarches auprès des pays arabes et l'attitude qui semble prévaloir est celle de l'inaction. En mai, lors d'un nouveau SCC, tout le monde est d'accord sur le fait qu'il faut que les États-Unis continuent « de maintenir [leur] non-implication dans le soutien à l'insurrection érythréenne ». Vance précise que la liste des pays non-alignés consultés qui sont prêts à prendre une position ferme à propos des Cubains « n'est pas encourageante ». D'ailleurs les Américains ne sont pas sûrs que les Cubains soient prêts à se battre contre les Érythréens. Young estime de son côté qu'il serait sans doute plus bénéfique de s'adresser directement aux Cubains pour évoquer le sujet[78].

En ce qui concerne le soutien arabe, il n'est pas de taille à rivaliser contre une véritable attaque des Éthiopiens soutenue par les Soviétiques. Brzeziński lors d'un voyage en Chine en mai indique au représentant chinois que les États-Unis ont encouragé leurs alliés à fournir une assistance militaire à l'Érythrée mais lorsque le ministre des Affaires étrangères saoudien rencontre le 18 mai 1978 des diplomates du département d'État américain dont Cyrus Vance, ces derniers l'interrogent sur l'aide que fournit le Royaume aux insurgés. Le prince Saoud al-Fayçal répond que l'Arabie saoudite « n'a pas aidé militairement [les différents mouvements nationalistes] jusqu'à ce qu'[ils] se soient réunis et aient établi un commandement militaire conjoint ». Il précise également que le soutien militaire fourni est « non létal[79] ».

La question d'un règlement du conflit à l'ONU, à l'OUA ou d'une manière négociée, comme cela a été évoqué durant les réunions SCC, est également soumise au ministre saoudien. Cette dernière option arrangerait d'ailleurs les Américains ainsi que les Soviétiques, les Cubains et certains États

76 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 avril 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 4/78, p.2.

77 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 7 avril 1978, *op. cit.*

78 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 15 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.82 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d82 ; consulté le 2 mars 2022).

79 Memorandum of Conversation, Washington, 18 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.83 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d83; consulté le 3 mars 2022).

arabes comme l'Irak qui ne souhaitent pas voir l'Union soviétique combattre contre des révolutionnaires que Bagdad soutient.

En revanche l'Arabie saoudite est plus frileuse à l'idée d'un arrangement produit sous l'égide de Moscou qui s'arrogerait alors le rôle de médiateur et d'artisan d'une paix régionale n'aboutissant pas à l'indépendance de la province. D'après une étude de la CIA, le pire scénario pour les Saoudiens serait que les forces radicales dans la Corne de l'Afrique, soutenues par les Soviétiques, « menacent le Soudan, Djibouti, la Somalie et le Kenya, tout en faisant pression sur les gouvernements modérés de la péninsule arabique ». En tout état de cause, les oppositions sont trop fortes entre les rebelles et Addis-Abeba pour que de telles négociations n'aient aucune chance d'aboutir, voir même d'être engagées[80].

Avec la visite de Aaron, l'absence d'implication flagrante américaine en faveur de l'Érythrée et les messages positifs à ce sujet délivrés à Mengistu, la relation entre Washington et Addis-Abeba s'apaise alors momentanément et va jusqu'à devenir prometteuse lorsque le leader éthiopien accepte en mai 1978 d'accueillir un ambassadeur américain permanent dans la capitale éthiopienne. Cela fait trois mois que la demande a été formulée par les Américains et le département d'État était sur le point d'envoyer un message au gouvernement éthiopien pour l'encourager à prendre une décision dans les délais les plus brefs s'il voulait que la démarche aboutisse[81].

À la fin du mois de mai, Carter présente le diplomate Frederic L. Chapin comme nouvel ambassadeur des États-Unis en Éthiopie et le 21 juillet, le diplomate présente ses lettres de créance à Addis-Abeba où il est bien reçu[82]. Henze écrit à Brzeziński avant le départ du diplomate : « Je ne peux pas imaginer d'emplois beaucoup plus difficiles dans les services des Affaires étrangères que celui dans lequel il s'engage[83]. »

Au printemps 1978, avec la défaite des Somaliens et l'absence d'implication américaine en Érythrée, les Éthiopiens se concentrent alors sur le front septentrional avec comme devise : « Notre victoire à l'Est sera répétée dans le Nord[84] ». Sur le terrain, selon Alain Fenet : « Les militaires cubains et les chars soviétiques ont succédé aux conseillers israéliens et au napalm américain[85] », et,

80 Interagency Intelligence Memorandum, Washington, 22 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.84 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d84 ; consulté le 3 mars 2022).

81 Télégramme n°4265-69 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 17 mai 1978, *AMEAE*, 91QO/990, p.2.

82 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 15 mai 1978, *op. cit.*

83 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 juin 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 6/78.

84 Gebru Tareke, *op. cit.*, p.209.

85 Alain Fenet, *op. cit.*, p.12.

comme l'écrit Olivier Weber, « la farce est amère pour les Érythréens, soutenus depuis 1952 par l'URSS. Aux escadrilles de F-16 américains vont succéder dans ciel d'Érythrée d'autres escadrilles tout aussi meurtrières mais composées cette fois de MIGs soviétiques, pilotés pour certains par des Sud-Yéménites[86] ».

La guerre va durer car les Cubains, les Sud-Yéménites comme les Russes – à plus long terme – seront finalement réticents à combattre les rebelles érythréens. Les Cubains justifient la présence de leurs 3 500 soldats à Asmara comme assumant un rôle purement « défensif » et non pas dans le but d'engager le combat contre les indépendantistes[87]. Mengistu est invité à La Havane en avril 1978 pour trouver une solution négociée au conflit en Érythrée en présence de Georges Habache qui entretient de bonnes relations avec les rebelles de l'ELF et de l'EPLF. Mais la médiation est vaine et la visite du leader éthiopien se déroule en même temps qu'une grande offensive du Derg en Érythrée[88]. Les Sud-Yéménites rapatrient en juin un millier de leurs compatriotes envoyés pour combattre dans l'Ogaden et seule la position du Kremlin reste, dans un premier temps, conforme aux attentes de Mengistu.

Moscou continue momentanément de soutenir le Derg dans sa lutte contre les velléités d'une mer Rouge transformée en lac arabe par les pays alliés à la rébellion érythréenne généralement proches de Washington. Une hégémonie arabe sur l'étendue marine affaiblirait la position soviétique dans la région et pousse l'URSS à souhaiter que l'Érythrée reste une partie intégrante de l'Éthiopie, une ambition avant tout géopolitique que Moscou juge néanmoins nécessaire pour soutenir « les transformations révolutionnaires en cours dans le pays[89] ».

Ainsi, à l'automne 1978, pour satisfaire les appels d'Addis-Abeba, l'URSS fournit à nouveau des armes et du matériel militaire à l'Éthiopie pour soutenir l'intégrité territoriale du pays en justifiant ses actions par l'héritage de la logique de Lénine selon laquelle « la révolution doit pouvoir se défendre[90] ».

Renforcé par la présence et l'équipement de ses alliés de l'Est, le Derg parvient alors à repousser l'indépendance du futur pays. À partir de l'été 1978, l'armée éthiopienne qui bénéficie ainsi de l'aide précieuse des navires de guerre soviétiques, mène une série d'offensives et pousse les différents fronts nationalistes érythréens à la retraite. C'est une armée de « 120 000 hommes, bien équipée et encadrée par des officiers soviétiques » qui pilonne les bastions de l'EPLF entre Massawa et Asmara

86 Olivier WEBER, « Les guérilleros de la mer Rouge » in Olivier WEBER (dir), *Autrement*, Hors-série n°21, Corne de l'Afrique, 1987, p.102.
87 Colin LEGUM, Bill LEE, « Crisis in the Horn of Africa : International Dimensions of the Somali-Ethiopian Conflict » In Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, p.A39.
88 *Ibid.*
89 Radoslav A. YORDANOV, *op. cit.*, p.195.
90 *Ibid.*

et à la fin de l'année, la plupart des villes importantes d'Érythrée sont reconquises par Addis-Abeba. Keren, troisième ville de la province, tombe entre novembre et décembre 1978 suite à l'évacuation des soldats de l'EPLF[91]. L'*Ethiopian Herald* titre alors : « Les forces héroïques révolutionnaires libèrent Keren » et écrit :

> Les sécessionnistes qui ont tenté de démembrer la mère-patrie et de la vendre au plus offrant avaient visiblement oublié que la génération révolutionnaire actuelle dans ce pays a une volonté égale à sa détermination de se battre et de mourir pour le pays. Maintenant que l'Armée Révolutionnaire de Libération leur inflige une punition après l'autre, les sécessionnistes peuvent facilement se rendre compte de la terrible erreur qu'ils ont commise[92].

Les opérations éthiopiennes contre l'insurrection continuent en 1979, avec des assauts répétés, accompagnés de « ratissages […] dans toutes les directions […] en vue de disperser les forces [de l'EPLF et de l'ELF] » poussant l'EPLF au « repli stratégique[93] ». Mais si celui-ci, bien organisé vers le Sahel, promet la continuation de la lutte, la débandade de l'ELF met pratiquement fin à l'existence militaire de ce front sur le terrain après la fuite de plus de 10 000 de ses combattants au Soudan[94].

Le mouvement rebelle érythréen connaît donc un sérieux revers et la situation renforce la position de Mengistu aux yeux de ses voisins. Le flux de réfugiés fuyant la province joue notamment un rôle sur la relation entre le Soudan et l'Éthiopie ainsi que sur la guerre érythréenne à moyen terme puisque le Soudan constitue la principale base arrière des rebelles.

Lorsque les parlementaires américains Tsongas et Bonker se rendent dans la Corne de l'Afrique, ils rencontrent le ministre des Affaires étrangères soudanais, Francis Deng, qui vient d'assister à la commission de médiation de l'OUA entre le Soudan et l'Éthiopie. Il explique aux diplomates américains que Nimeiry est de bonne volonté pour jouer le rôle de médiateur entre les rebelles et Addis-Abeba[95]. Au-delà de la gestion de cet important mouvement migratoire éthiopien vers son pays, le dirigeant soudanais se sent contraint d'accepter la présence de Mengistu au pouvoir à Addis-Abeba, ce dernier étant, d'après lui, parvenu à consolider suffisamment sa place pour ne pas être renversé dans un futur proche. Nimeiry commence en outre à perdre l'espoir que l'influence du bloc de l'Ouest et des Arabes modérés parviennent à chasser les Russes et les Cubains. Il se résigne donc à tenter de stabiliser la relation entre le Soudan et l'Éthiopie.

91 *Ibid.*, p.155.
92 « Heroic Revolutionary Forces Liberate Keren », *Ethiopian Herald*, vol. XXXV, n°66, 29 novembre 1978, pp.1 et 5.
93 Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.159.
94 Gérard PRUNIER, « La question érythréenne », *op.cit.*, p.342.
95 Don BONKER, Paul TSONGAS, *op. cit.*, p.29.

Si le sujet du statut de l'Érythrée reste entier – Nimeiry préconise un règlement négocié là où Mengistu ne veut pas en entendre parler – la médiation à l'OUA entre les deux États continue dans le sens d'une normalisation[96]. Le 20 décembre 1977, ils s'engagent mutuellement à cesser « tout acte hostile et toute propagande » et à rétablir les liaisons aériennes entre les deux pays[97]. Le 22 juin 1978, la médiation continue lors d'une rencontre à Dar es Salaam[98] puis lors du sommet de l'OUA qui se tient à Khartoum du 18 au 22 juillet 1978 où le ministre des Affaires étrangères éthiopien souligne « les liens historiques et culturels qui unissent [les peuples éthiopiens et soudanais] » et leurs « sentiments communs de fraternité l'un envers l'autre[99] ».

La relation entre les deux pays va alors continuer de s'améliorer tandis qu'en février 1980, lors d'une rencontre entre ministres de l'OUA à Addis-Abeba, le ministre des Affaires étrangères soudanais, Muhammad Mighani, souligne chaleureusement les relations entre son pays et l'Éthiopie et évoque à nouveau la reprise des « relations fraternelles » qui, d'après lui, ne sont pas seulement menées dans l'intérêt des deux pays mais de l'ensemble de l'Afrique. Mengistu se rend ensuite pour la première fois à Khartoum le printemps suivant pour rencontrer Nimeiry et dans un communiqué conjoint, les deux dirigeants s'engagent à approfondir et renforcer la relation entre les deux pays riverains. Si Nimeiry tente alors en vain d'évoquer une solution négociée pour l'Érythrée face à Mengistu qui considère que la question est entièrement une affaire interne à régler entre Éthiopiens[100], la situation reste favorable à Addis-Abeba puisqu'à l'automne, les deux dirigeants s'accordent pour que Nimeiry prévienne les initiatives subversives au Soudan et à la frontière. Un accord est à nouveau établi deux ans après entre l'Éthiopie et le Soudan dans lequel ce dernier s'engage à « expulser dissidents et sécessionnistes » de son territoire[101]. L'amélioration de la relation entre Khartoum et Addis-Abeba n'est ainsi pas favorable au mouvement érythréen et accorde un regain de légitimité au régime du Derg.

En juillet 1980, toujours inactifs et indécis, les Américains ont conscience que « seule une stabilisation de la situation aux frontières de l'Éthiopie permettrait au régime du général Mengistu de réduire sa dépendance militaire et, par voie de conséquence, politique, à l'endroit de Moscou ».

96 Colin LEGUM, Bill LEE, « The Horn of Africa. The Widening Conflict » in Colin LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1979-1980*, New York, Africana Publishing Compagny, 1981, pp.A53-A54.

97 « Ethiopia, Sudan Agree to Cease All Hostile acts, Re-etablish Air Links », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°702, 20 décembre 1977, p.1.

98 « Ethio-Sudan Mediation Commission Calls for Adherence to Freetown Accord », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°856, 23 juin 1978, p.1.

99 « Ethiopian Foreign Minister's Address at Khartoum OAU Summit », *Ethiopian Herald*, vol. XXXIV, n°885, 27 juillet 1978, p.3.

100 Colin LEGUM, Bill LEE, « The Horn of Africa... », *op. cit.*, p.A54.

101 Ces arrangements sont formalisés dans les accords d'Aden de septembre 1980 et ceux de mai 1982. Raymond GOY, « L'indépendance de l'Erythrée » in *Annuaire français de droit international*, vol.39, 1993, p.344 (En ligne :https://doi.org/10.3406/afdi.1993.3133 ; consulté le 5 mars 2022).

Mais, selon le directeur d'Afrique orientale du département d'État, Curtis Warren Kamman, à quelques mois du départ de Carter, l'administration américaine en est encore à s'interroger sur comment « trouver une solution à l'affaire d'Érythrée[102] ».

Cette impuissance manifeste et durable de la part des Américains vis-à-vis des rebelles érythréens est à rapprocher du fait que le principal soutien de ces derniers, au-delà de quelques modérés, va provenir principalement d'États arabes radicaux tels que la Syrie et l'Irak avec qui Washington ne peut se retrouver associée. Une délégation de rebelles se rend même à Qom en Iran pour demander de l'aide à l'Ayatollah Khomeiny[103]. En 1979 et 1980, on peut difficilement imaginer Carter s'associer à des négociations avec de tels interlocuteurs.

Il faudra attendre l'arrivée de Reagan pour que les opposants à Mengistu reçoivent un soutien américain. Au début de son deuxième mandat en 1985, le 40ème président américain déclare que son administration est prête à soutenir les « combattants de la liberté » c'est à dire les rebelles anti-communistes dans le monde. Selon un article du *Washington Post* d'avril 1986, « depuis 1981, la CIA – avec l'autorisation du président Reagan – a fourni environ 500 000 dollars par an pour soutenir les tactiques de propagande et de résistance d'un groupe anticommuniste de dissidents éthiopiens[104]. »

La persistance du Derg à conduire une politique axée sur le nationalisme et la conquête en Érythrée, plutôt que sur la mise en place effective d'une société socialiste sera, en outre, pomme de discorde entre Addis-Abeba et Moscou et mettra finalement d'accord les États-Unis et l'URSS[105]. Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev reconnaîtront en octobre 1986 « l'impossibilité de résoudre le problème érythréen militairement » et déclareront alors conjointement : « L'Éthiopie doit reconnaître le droit du peuple érythréen à l'autodétermination[106]. »

À la fin des années 1970 néanmoins, c'est la prudence qui prime et le soutien au respect de l'intégrité territoriale de l'Éthiopie. Pourtant, les Américains n'hésitent pas à tenter de se rapprocher d'un autre opposant menaçant le territoire éthiopien : la Somalie.

102Télégramme n°1572 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 31 juillet 1980, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossiers par pays, Somalie (janvier 1979-décembre 1981), 91QO/1004.

103Colin LEGUM (ed.), « Ethiopia. The revolution Struggles to Consolidate its Gains », *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1979-1980*, *op. cit.*, p.B196.

104Donna JACKSON, *US Foreign Policy in the Horn of Africa, op. cit.*, p.175.

105*Ibid.*, p.199.

106Nafi H. KURDI, *op. cit.*, pp.161-162.

Le rapprochement avec la Somalie

En Somalie, alors que les Soviétiques ont été contraints par Siad Barre de quitter leurs positions et que le conflit en Ogaden s'atténue, la voie semble libre pour l'administration Carter.

Le 18 mars 1978, soit seulement dix jours après la décision officielle de Barre de retirer ses troupes d'Éthiopie, Richard Moose, le secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines, se rend à Mogadiscio pour explorer de nouvelles possibilités afin que les États-Unis fournissent une assistance militaire à la Somalie[107].

En effet, l'administration s'est engagée depuis 1977 à procurer des armes à Siad Barre mais cette promesse n'a pas encore été honorée à cause de l'implication des troupes somaliennes dans la guerre contre l'Éthiopie. En février, les États-Unis, qui ne souhaitent pas être identifiés comme complices en Ogaden, n'acceptent même pas que de l'armement américain soit utilisé par les belligérants, au-delà des livraisons légales antérieures qui concernent d'ailleurs plutôt l'équipement éthiopien. Ils vont jusqu'à reprocher à l'Arabie saoudite de fournir de l'armement américain à la Somalie.

Pour autant, ce n'est pas l'attitude de Riyad qui dérange une partie de l'administration mais seulement le fait que le soutien apporté à Mogadiscio soit estampillé « *USA* ». Lorsque la proposition de Brzeziński émerge à propos du déploiement d'un porte-avions au large de la Corne de l'Afrique, il souhaite soutenir les Saoudiens dans leur action et les encourager à nourrir l'armement somalien mais avec de l'équipement français ou égyptien. Vance, en revanche, insiste alors pour que les États-Unis encouragent les Saoudiens à cesser toute livraison d'armes tant que les Somaliens ne se sont pas retirés d'Éthiopie[108].

Mais le mois suivant, avec la fin officielle du conflit, le département d'État considère finalement qu'il est temps de faire un geste envers la Somalie pour prévenir de nouvelles démarches de la part des Soviétiques. Fournir un armement défensif pourrait en effet permettre à la Somalie de se prémunir contre une attaque de l'Éthiopie, tout en rassurant les alliés des États-Unis, en particulier au Moyen-Orient, sur la fiabilité de l'administration Carter.

Néanmoins, Washington souhaite que Barre ait pleinement conscience qu'un éventuel soutien est conditionné par un engagement de sa part qu'il ne se lancera pas à nouveau dans la conquête de la Grande-Somalie en envahissant ses voisins[109]. Moose rencontre ainsi Siad Barre à différentes reprises durant son séjour et, dans une série de télégrammes depuis Mogadiscio, il relate la douzaine

107Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...,op. cit*, p.197.

108Special Coordination Committee, Washington 22 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia - Somalia, 4/77-2/22/78, pp.7-8.

109Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 16 mars 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.75 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d75 ; consulté le 13 octobre 2021).

d'heures d'entretien qu'il a tenues avec le président somalien. Il confirme que Barre va dans le sens d'un rapprochement avec l'administration mais qu'il ne donne pas encore de garanties sincères au sujet de l'interdiction de l'utilisation du matériel américain au service de l'irrédentisme de son pays[110]. Le leader somalien insiste également pour que l'engagement militaire américain soit plus franc et montre peu d'intérêt pour l'armement non-létal que lui promettent les États-Unis. Il souhaite, en réalité, de l'équipement lourd : des chars, des avions, de l'artillerie[111].

Tout en insistant pour que la Somalie soit prête à respecter la charte de l'OUA, les États-Unis s'organisent donc pour satisfaire au mieux ses exigences. Une promesse d'équipement de leur part, pour un montant de dix millions de dollars, entre en instance de livraison, à laquelle s'ajoute la préparation de cinq millions de dollars d'armement défensif. L'administration envisage même d'envoyer pour 50 millions de dollars de matériel si les Saoudiens sont prêts à les financer. Dans cette perspective, Moose se rendra à Djeddah pour rencontrer le vice-ministre saoudien des Affaires étrangères lors de son retour de Somalie[112]. Carter insiste néanmoins sur l'importance du respect des frontières nationales et sur la nécessité que l'aide militaire apportée à la Somalie soit un équipement seulement défensif[113].

Par ailleurs, les États-Unis s'engagent dans un large soutien humanitaire et alimentaire. Moose évoque ainsi à Siad Barre un accord sur une aide alimentaire de sept millions de dollars à laquelle doit s'ajouter une aide additionnelle de huit millions de dollars. En ce qui concerne les réfugiés, les États-Unis s'engagent à fournir de surcroît environ cinq millions de dollars[114].

Des discussions se tiennent alors également avec les alliés européens, dont la France, pour les interroger sur leurs opinions concernant le respect des frontières dans la Corne de l'Afrique mais également pour les inciter à suivre le même comportement de soutien à la Somalie. Lors d'une rencontre en marge d'une réunion sur l'Afrique australe, Paris, qui a déjà un accord d'assistance technique avec Mogadiscio, se montre frileuse à s'investir davantage militairement en Somalie, car elle ne souhaite pas favoriser la menace contre Djibouti.

L'Allemagne de l'Ouest qui, de son côté, souhaite continuer à montrer sa gratitude envers le régime de Siad Barre depuis l'affaire du détournement du Boeing de la *Lufthansa*, montre plus de sensibilité aux exhortations américaines lors de ces rencontres[115]. Mais son engagement militaire reste plutôt occulte. Dans les archives françaises, un document décrivant la politique d'armement de

110 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 27 mars 1978, *FRUS*, *op. cit.*
111 Télégramme n°2832/46 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 30 mars 1978, *AMEAE*, 91QO/990.
112 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 27 mars 1978, *op. cit.*
113 *Ibid.*
114 Télégramme n°2457-75 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 18 mars 1978, *AMEAE*, 91QO/990.
115 *Ibid.*

la RFA et la difficulté d'exportation de la production nationale du pays qui est à la recherche de nouveaux marchés a été littéralement découpé au ciseau[116]. Certes il est impossible de savoir ce qu'il aurait révélé, mais cela prouve les difficultés, même avec le recul, d'enquêter sur la circulation de l'armement vers des zones sensibles.

À Washington, cette aide à la Somalie ne doit pas, cependant, compromettre le rapprochement des États-Unis avec L'Éthiopie et cette dernière a expressément été tenue informée du voyage de Moose en Somalie pour éviter qu'un malentendu ne soit nuisible à ce réchauffement. Les États-Unis envisagent en outre de déployer des manœuvres diplomatiques pour favoriser une aide humanitaire multilatérale pour la région éthiopienne de l'Ogaden[117] et l'administration propose au Congrès un montant d'aide au développement de 13 millions de dollars pour l'Éthiopie[118].

Mais cela n'empêche pas les Éthiopiens de suspecter Washington de comploter avec la Somalie. Dès le départ de Richard Moose, le Derg l'accuse d'avoir encouragé les visées de Siad Barre sur Djibouti. Le porte-parole du département d'État dément immédiatement cette incrimination et réaffirme l'engagement américain en faveur de l'intégrité du pays[119].

Tandis que le secrétaire d'État adjoint pour l'Afrique confirme que les discussions avec l'URSS sur la Corne de l'Afrique, en particulier entre le département d'État et l'ambassadeur Dobrynine, sont « très peu encourageantes »[120], l'agence de presse russe Tass révèle que des manœuvres navales de l'OTAN dans la mer Rouge ont été menées, notamment par les États-Unis, alors qu'il s'agit simplement d'une rencontre entre la flotte française stationnée à Djibouti et des navires britanniques qui transitent par le canal de Suez pour rentrer au Royaume-uni[121]. Le ministère de l'information et de l'orientation nationale d'Éthiopie indique qu'à ses yeux, de telles manœuvres menées par les Américains, les Français et les Britanniques devant les rivages éthiopiens ne sont « ni accidentelles ni fortuites ». Il dénonce l'arrogance de ceux qui souhaitent « redonner confiance à la clique de Mogadiscio »[122].

Jimmy Carter, lors de son déplacement en Afrique entre mars et avril 1978, fait un long discours

116Télégramme de l'ambassade de France à Bonn intitulé « Presse allemande du 28 mars 1980 », *AMEAE*, série Europe, juillet 1976-1980, sous-série Grande-Bretagne, Politique étrangère, Relations avec les autres pays d'Europe, Relations avec la RFA, 1929INVA/4441.

117Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 16 mars 1978, *op. cit.*

118Télégramme n°2457-75 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 18 mars 1978, *op. cit.*

119Télégramme de n°2777-80 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 28 mars 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

120*Ibid.*

121Télégramme n°123/24 du directeur des Affaires africaines et malgaches au sein du ministère des Affaires étrangères Guy Georgy à destination de l'ambassade de France à Addis-Abeba, Paris, 4 avril 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

122Télégramme n°491/492 de l'ambassadeur Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 4 avril 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

à Lagos, au Nigeria, devant 3 000 personnes. Dans sa déclaration, il n'hésite pas à critiquer l'intervention de forces militaires extérieures en Afrique et évoque les inquiétudes que lui procurent « des troupes étrangères [en train de] se préparer à intervenir militairement en Éthiopie »[123].

Une nouvelle fois, le discours passe mal à Addis-Abeba. Le journal *Ethiopian Herald* du 6 avril 1978 évoque, dans son éditorial intitulé « provocations gratuites », un soi-disant complot américano-somalien sur Djibouti, de récentes manœuvres navales dans la mer Rouge par les États-Unis et leurs alliés et qualifie les tirades de Carter contre « les ingérences étrangères dans la Corne de l'Afrique » d'« inadmissible ingérence dans les affaires intérieures de l'Éthiopie[124] ». Ces événements sont suffisamment graves pour être rapportés au quai d'Orsay par l'ambassadeur français à Addis-Abeba[125]. La déclaration éthiopienne inquiète également le président Hassan Gouled. Conscient qu'il n'y a probablement aucun complot entre les États-Unis et la Somalie pour envahir Djibouti, il perçoit dans les déclarations d'Addis-Abeba une menace à peine voilée de l'Éthiopie pour exercer sur son territoire une pression sur ce qu'elle considère comme « un protectorat de fait », ou pour réaffirmer ses droits sur l'accord régissant la gestion du chemin de fer qui la lie à l'ancienne colonie française[126].

Les réactions éthiopiennes, que provoquent les avancées diplomatiques entre la Somalie et les États-Unis, vont donc inciter les Américains à faire preuve d'une diplomatie régionale peu visible, aussi bien en Somalie qu'à Djibouti où il est d'autant plus important pour les autorités locales de rester en bons termes avec Addis-Abeba. Après avoir reculé devant l'idée d'une démonstration de force face aux Soviétiques au début de l'année 1978 et de la même manière qu'en Éthiopie, l'administration continue donc de favoriser la discrétion.

En tout état de cause, les négociations avec le dirigeant somalien s'avèrent compliquées. Au début de l'été, de nouvelles preuves d'un soutien actif de Mogadiscio aux insurgés de l'Ogaden font surface et privent l'administration d'un environnement favorable pour soutenir Siad Barre. L'absence de détermination américaine devant Moscou amène également une lassitude chez certains États arabes qui hésitent à soutenir davantage Mogadiscio. Un rapport du renseignement américain écrit en mars 1978, soit juste après la défaite officielle somalienne, souligne l'embarras des acteurs moyen-orientaux :

123Documents d'actualité internationale du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat général du gouvernement, n°21, Paris, 27 mai 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

124« Editorial : Uncalled for provocations », *Ethiopian Herald/ENA*, vol. XXXIV, n°791, 6 avril 1978, p.1.

125Télégramme n°503/504 de l'ambassadeur Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 6 avril 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

126Télégramme n°472/475 de l'ambassadeur de France à Addis-Abeba Yves Barbier à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 30 mars 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

> Ces dernières semaines, […] la position égyptienne est devenue beaucoup moins déterminée à soutenir la Somalie en l'absence d'un engagement américain clair et compte tenu des évolutions militaires sur le terrain. […] La Jordanie exprime une préoccupation générale face à l'inaction des États-Unis, bien que la question de la Corne ne prenne pas une grosse ampleur là-bas [...]. L'avertissement public du Shah selon lequel l'Iran soutenait l'intégrité territoriale de la Somalie a été érodé ces dernières semaines par le manque d'engagement américain. L'Iran se sent probablement trop exposé dans sa situation contiguë [à l'URSS] pour défier les Soviétiques sans le soutien ferme des États-Unis[127]

En mai, devant l'attitude des États-Unis face aux évolutions en cours dans le monde et notamment en Afghanistan, dans la Corne de l'Afrique et au Zaïre, l'ambassadeur iranien à Washington, Ardeshir Zahedi déclare devant des officiers de la marine américaine que « depuis la guerre du Vietnam et l'affaire du *Watergate*, l'Amérique a réduit son rôle international, laissant plus de liberté aux pays du camp socialiste pour poursuivre leurs objectifs ». Un éditorial du *Journal de Téhéran*, écrit par le PDG du grand groupe de presse iranien Ettela'at, titre : « La faiblesse américaine : un fait patent[128]. »

En Arabie saoudite, c'est le même son de cloche. La position anti-éthiopienne du Royaume est moins liée à des considérations radicales, comme c'était le cas pour l'Irak ou la Syrie, mais véritablement à la présence communiste dans la Corne. Le pays se déclare même prêt à annuler tout soutien à l'Érythrée si le gouvernement d'Addis-Abeba redevient modéré. Lorsque Richard Moose se rend à Djeddah fin mars 1978 pour demander aux Saoudiens de financer des programmes d'aide américains pour la Somalie et signaler que la stratégie américaine consiste à tenter de garder autant que possible une proximité avec l'Éthiopie, le vice-ministre des Affaires étrangères du royaume, Abd-al-Rahman al-Mansouri déclare que les Saoudiens ont encouragé la Somalie à attaquer dans l'Ogaden dans l'unique but de faire tomber Mengistu. Il tient au diplomate américain des propos mitigés :

> Nous voulons que les Soviétiques et les Cubains quittent l'Éthiopie. Si l'Éthiopie pouvait devenir modérée, nous la soutiendrions immédiatement. Nous oublierions l'Érythrée. Notre stratégie est d'empêcher le communisme de s'étendre dans cette région et de le repousser. Tout ce que nous faisons en plus est d'ordre tactique. […] [en aidant les Somaliens] nous ne nous soucions guère de qui possédait l'Ogaden ; nous voulions simplement que Mengistu soit vaincu. […] Nous ne nous soucions pas de la Somalie. Nous ne voulons pas gaspiller d'argent supplémentaire à ce sujet à moins que nous ne voyions que vous avez une stratégie pour toute la région qui fera sortir les Russes et les Cubains.

127Intelligence Memorandum, Washington, 6 mars 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.67 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d67 ; consulté le 13 octobre 2021).

128Télégramme n°1175/1186 de l'ambassadeur français en Iran Raoul Delaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Téhéran, 22 mai 1978, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays du Proche-Orient, négociations israélo-palestiniennes de Camp David, crise iranienne, Janvier-mai 1978, 91QO/969.

Après deux heures de conversation, le vice-ministre indique, en guise de conclusion, que d'après lui le dirigeant somalien n'est pas plus communiste que modéré, qu'il veut simplement se maintenir au pouvoir. En réponse à la demande financière des Américains, il répond que son pays a déjà donné beaucoup d'argent aux Somaliens et ajoute : « Nous ne voulons pas gaspiller de l'argent en tactiques à moins qu'elles ne fassent partie d'une stratégie. Nous ne voulons pas attendre 20 ans que les Éthiopiens se lassent des Russes[129]. »

Henze, qui rentre également de la région, écrit un mémorandum à Brzeziński pour décrire la conversation. Toujours prompt à défendre l'Éthiopie, il indique que les Américains pourraient partager les vues saoudiennes et dit : « Nous faisons sans doute une erreur en essayant de renforcer [la puissance de] Siad, ou en centrant notre approche autour de la Somalie. […] Toute puissance qui s'y associe est vouée à la déception.[130] »

Le manque d'entrain à Washington à s'investir en Somalie est également lié au fait que les États-Unis ne souhaitent pas s'aliéner leurs autres alliés africains. Dans un mémorandum à l'attention du vice-président Mondale, Brzeziński indique en décembre 1978 qu'il y a plus de citoyens en prison à Mogadiscio qu'avant le départ des Soviétiques, que le président Barre a exécuté des dissidents dans son armée et s'en prend à des civils et militaires somaliens qui appartiennent à des clans rivaux. Il ajoute que la persistance de l'insurrection dans l'Ogaden et les craintes du Kenya pour ses frontières rendent un soutien à Mogadiscio compliqué si Washington ne veut pas se mettre à dos les autres pays africains[131] .

3.7.2 Au sein de l'administration les rivalités s'accroissent

La fin officielle de la guerre de l'Ogaden et la conviction que l'Éthiopie ne va pas envahir la Somalie réduisent dans un premier temps les dissensions au sein de l'administration sur la réponse à apporter face à l'intervention soviéto-cubaine. Néanmoins, cette période d'accalmie ne va pas durer et, dès que l'idée de soutenir militairement la Somalie émerge à nouveau, le débat ressurgit.

Suite au retour de Richard Moose de son voyage, une rencontre se tient entre différents acteurs de l'administration. Donald McHenry, membre de la mission des États-Unis à l'ONU, estime alors que le soutien des États-Unis à la Somalie devrait se limiter à une aide économique et

129 Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 27 mars 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 3/78.

130 *Ibid.*

131 Memorandum From Brzeziński to Mondale, Washington, 16 décembre 1978 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 69, Somalia, 7/78-12/79.

humanitaire[132]. Paul Henze, sans surprise, considère de son côté que le département d'État fait fausse route en soutenant Siad. Pour lui, l'administration devrait se focaliser sur le vrai enjeu de la Corne, une amélioration de la relation entre Washington et Addis-Abeba[133].

La difficulté pour le diplomate du NSC est de convaincre son supérieur du bien-fondé de sa stratégie personnelle, Brzeziński étant plutôt enclin à soutenir les Somaliens. Henze, lors d'un entretien avec l'historienne américano-britannique Donna Jackson, affirmait que dans l'ensemble Brzeziński était plutôt pro-éthiopien, qu'il n'avait « pas de sympathie pour la Somalie » mais en avait beaucoup pour l'Éthiopie. Il précise que quand le NSA était enfant, il jouait aux petits soldats et faisait des reconstitutions de l'invasion de l'Éthiopie par l'Italie. Les soldats éthiopiens gagnaient alors systématiquement[134].

Pourtant, si Brzeziński reconnaît que le comportement de la Somalie et en particulier celui de Siad Barre rend ce dernier difficile à soutenir, il est le plus grand partisan d'un soutien à Mogadiscio pour des raisons purement idéologiques et stratégiques. Ainsi, tandis qu'il tente de l'en dissuader, Henze, le spécialiste de la Corne au NSC, se fait la réputation dans l'administration d'être partial. Le général William Odom, assistant de Brzeziński sur les questions militaires, dira de Henze qu'il souhaitait que les États-Unis se tiennent à distance de la Somalie et qu'il « écrivait de grands tracts contre quiconque dans l'état-major suggérait […] que [les États-Unis] devraient profiter des difficultés soviétiques en Somalie[135] ». En mars 1979, l'ancien sénateur de l'Indiana, Vance Hartke – par ailleurs voisin de l'ambassadeur somalien Addou[136] – envoie une lettre à Carter dans laquelle il signale que le spécialiste du NSC est en conflit d'intérêts au profit d'Addis-Abeba dans la mesure où il a écrit un livre de voyage au sujet de l'Éthiopie et ajoute qu'il n'a « manifestement pas communiqué à ses supérieurs » ses orientations partisanes[137].

Dans les documents qu'il rédige Henze compare en effet régulièrement le président somalien à certains dignitaires nazis démontrant ainsi le peu d'estime moral qu'il lui porte. Il indique notamment que la propagande somalienne aurait soulevé l'admiration de Goebbels[138] et considère pendant la guerre de l'Ogaden que « comme les Allemands à l'époque », les Somaliens restent discrets sur la description de leurs objectifs aux Américains. Toujours d'après lui, Siad « comme l'a

132Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 27 mars 1978, *op. cit.*
133Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.378.
134Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, p.41.
135*Ibid.*
136Memorandum From Henze to Brzezinski, 1er mars 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 3/79.
137Letter from former Senator Vance Hartke to Carter, Washington, 26 février 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 47, Somalia 1979.
138Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 24 août 1977, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.26 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d26 ; consulté le 17 juin 2022).

fait Hitler » prend des risques dans la conquête irrédentiste et comme le Führer, il n'est pas sensible à l'idée d'un quelconque compromis[139]. Son point de vue sur la question est écrit dans un mémorandum le 21 janvier 1978 où il dit à propos des Somaliens :

> Ils ne donnent pas envie [que l'on s'investisse] pour en faire l'objet d'une campagne soutenue de sympathie [à leur égard] : ils ont amené les Soviétiques en premier lieu, ils ont commis une plate agression, ils ont menti et comploté ; le système « socialiste » de Siad est intolérant et a été répressif. Ce ne sont pas le genre de personnes avec lesquelles le public américain peut s'identifier longtemps[140].

Paul Henze transmet au NSA une publication pléthorique à propos de la Corne de l'Afrique, sans pour autant s'avérer toujours convaincant. Sa conception politique n'a ainsi pas été véritablement suivie, en particulier son opposition radicale au soutien à la Somalie[141].

À la lecture des archives, on retrouve de nombreux éléments du discours de Henze rapportés tels quels au président par Brzeziński ce qui prouve que ce dernier tenait compte, dans une certaine mesure, de son jugement. Mais le conseiller à la sécurité nationale a également ses propres priorités géopolitiques et reconnaîtra d'ailleurs qu'il ne lisait pas tous les rapports de son collaborateur[142].

Ainsi, la considération du fonctionnaire n'est pas exempte de partialité et le succès des orientations politiques proposées au sein de l'administration dépend de l'auteur qui les porte. Il se trouve que la perception de Henze se trouve dans ce cas-là confrontée à celle de Brzeziński qui est nettement plus influent dans la sphère présidentielle que son spécialiste de la Corne.

Cette mécanique décisionnelle ne touche cependant pas seulement le NSC. Au département d'État également les diplomates subissent de la part de leurs supérieurs une sélection des arguments qu'ils souhaitent transmettre au président. Après que les Somaliens ont rompu leurs liens avec les Soviétiques, l'ambassadeur en Somalie, John Loughran, se rend à Washington pour tenter de faire parvenir au président Carter « un message personnel et chargé d'émotion de la part de Siad Barre[143] ». Mais le département d'État l'empêche de mener à bien sa mission. Cela fait presque trois ans que Loughran est en Somalie et il est soupçonné par l'institution américaine d'être trop sympathique envers l'exécutif somalien. Selon l'historien Jeffrey Lefebvre, malgré les difficultés qu'a pu vivre l'ambassadeur en Somalie en raison du harcèlement occasionnel par les forces de sécurité somaliennes et des restrictions imposées aux diplomates américains, Loughran a développé

139Memorandum, Washington, 6 mars 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.68 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d68 ; consulté le 13 octobre 2022).

140Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 21 janvier 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 1, Chron File, 1/78, p.3.

141Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.16.

142*Ibid*., p.378.

143Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*,*op. cit*, p.191.

« une relation de respect mutuel avec Siad Barre et une profonde appréciation de l'histoire et de la culture somaliennes[144] ».

Ainsi, le contenu du message du dirigeant somalien et sa tonalité affective inquiètent le bureau des Affaires africaines qui redoute que le président fasse alors des promesses qu'il ne pourrait honorer par la suite ou que le département d'État préférerait qu'il n'honore pas. L'infortuné ambassadeur tente pendant trois semaines d'obtenir une audience privée avec Carter sans succès. Il retourne alors en Somalie, sans les « bonnes nouvelles » qu'attendait Barre[145].

Au-delà de sa doctrine régionaliste selon laquelle les problèmes africains doivent être réglés par les Africains, le bureau des Affaires africaines de l'administration cultive traditionnellement des *a priori* négatifs au sujet de la Somalie, en particulier depuis la signature de la charte de l'OUA au sujet du maintien des pays africains au sein des frontières héritées de la colonisation[146] et, pour cette même raison, à laquelle s'ajoutent des éléments structurels et émotionnels à l'égard d'Addis-Abeba déjà évoqués, des considérations plus favorables à l'Éthiopie. Soutenu par Vance, ce parti pris joue en défaveur d'un soutien accru à Mogadiscio[147].

Ainsi, tandis que le conseiller à la sécurité nationale veut défier les Russes, les dissensions vont croître entre la direction du NSC et le département d'État et ne vont pas se limiter à la Corne de l'Afrique. Malgré les tentatives d'apaisement de Cyrus Vance qui souhaite par-dessus tout mener le traité SALT à bon terme, l'influence du NSA va aller grandissante alors que l'interventionnisme soviétique et cubain en Afrique semble sans limites aux yeux des Américains.

Au Zaïre, suite à la première invasion du Shaba en 1977, une seconde tentative menée par les rebelles en mai 1978 est prise plus au sérieux par l'administration américaine alors que les médias affirment que les dissidents sont entraînés et armés par les Soviétiques et leurs alliés[148]. Carter lui-même défend l'idée que les Cubains sont derrière ces tentatives de déstabilisation du Zaïre. Lors d'une conférence de presse à Chicago le 25 mai, le président américain condamne fortement La Havane en disant qu'il estime « que Cuba connaissait le plan d'invasion » et qu'ils « ont joué un rôle-clé dans l'entraînement et l'équipement des Katangais qui ont attaqué »[149].

Néanmoins, aucune preuve ne parvient à démontrer ce rôle et l'administration, qui se rétracte finalement, perd en crédibilité. Mobutu sera finalement sorti d'affaire, notamment par l'intervention

144*Ibid.*
145*Ibid.*
146Voir p.55.
147Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*,*op. cit*, pp.192-193.
148*Ibid.*, p.217.
149John M. GOSHKO, « Carter Accuses Cuba on Zaire Raid », *The Washington Post*, 26 mai 1978 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/05/26/carter-accuses-cuba-on-zaire-raid/74e1d533-6488-49b4-a152-46ccfaf49dfa/?utm_term=.a89dfa508197 ; consulté le 24 avril 2022).

des parachutistes français à Kolwezi.

Cet épisode illustre la tension aux États-Unis qui pousse à identifier la main de Moscou et de La Havane derrière toutes les agitations en Afrique. La stratégie du président américain consiste à instrumentaliser la situation pour tenter de dompter les éléments les plus durs du Congrès alors que de nombreux parlementaires républicains l'accusent d'inconsistance et de faiblesse dans la mise en œuvre de sa politique étrangère[150].

Carter souhaite, en outre, satisfaire certains alliés comme les Français : le président Giscard a déjà évoqué à différentes reprises son souhait de voir l'administration démocrate montrer plus de fermeté envers les Soviétiques et en particulier sur le théâtre africain. Il déclare notamment à Cyrus Vance en mai 1977 que les tentatives de Moscou pour déstabiliser l'Afrique sont contraire à la détente[151] et ajoute en janvier 1978 que, de son point de vue, les Soviétiques n'ont pas véritablement de stratégie africaine et agissent de manière opportuniste en réponse à l'appel de certains États radicaux du continent. Il estime donc qu'il faut absolument convaincre les Soviétiques que leur « comportement irresponsable […] n'est pas compatible avec la détente[152] ». Dans une lettre à destination du président Carter, il propose de mettre en garde publiquement l'Union soviétique sur les effets que produit sa politique dans la Corne de l'Afrique sur les relations Est-Ouest[153].

La réaction ouvertement accusatrice de l'administration, bien différente en comparaison avec la prudence dont elle avait preuve lors de la première crise du Shaba, caractérise donc le progressif changement de comportement du président sous l'influence de son NSA et de ses partenaires internationaux. Carter et Brzeziński s'en prennent ouvertement à l'URSS et ses alliés en les accusant de mettre en péril la détente.

Dès le mois de janvier 1978 Brzeziński envoie à Carter un mémorandum intitulé « Rapport NSC pour 1977 : une auto-évaluation critique » dans lequel il écrit :

> Les Soviétiques ont intensifié leurs efforts pour exploiter les turbulences africaines à leur avantage. La présence militaire soviétique/cubaine en Éthiopie est particulièrement dangereuse et pourrait ainsi produire une réaction dans ce pays susceptible de compromettre non seulement SALT mais le tissu plus large de la relation émergente américano-soviétique. Par conséquent, lors d'une occasion proche, vous devriez communiquer votre inquiétude à Brejnev, en lui soulignant qu'il n'existe pas de Détente sélective ou fractionnée. […]
>
> Nous sommes confrontés au danger d'une alliance [aux États-Unis] se développant dans le but de bloquer notre politique étrangère dans son ensemble. Le

150Télégramme n°3960/65 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 8 mai 1978, *AMEAE*, 91QO/990.

151Voir p.155.

152Memorandum of Conversation, Train from Bayeux to Paris, 5 janvier 1978, *FRUS*, *op.cit.*

153A Chronology of Selected Events Concerning the Horn of Africa, Washington, undated, *NARA*, College Park, Maryland, Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763 – 2002, Series : Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977 – 1980, Box 1, VBB lunches, 1/78-3/31/78, p.5.

> lien entre les dossiers comme le Panama, SALT et le Moyen-Orient, sans parler des questions prioritaires de second ordre, ou une crise en Éthiopie, pourrait générer une coalition qui pourrait effectivement plaider en faveur d'une politique étrangère « plus dure ». [...]. En conséquence, vous devriez :
> - Renforcer quelque peu votre rhétorique sur les questions de politique étrangère […]
> - Rester ferme dans le processus de négociation de SALT [...][154].

Le même jour, lors d'une conférence de presse, Carter accuse l'Union soviétique « d'ingérence injustifiée dans le différend entre l'Éthiopie et la Somalie. Il [appelle] l'Union soviétique et Cuba à s'abstenir d'envoyer des armes et du personnel dans la région[155] ».

Lors d'un meeting NSC le 23 février 1978, Carter estime qu'il faut révéler et mobiliser autant de monde que possible sur l'investissement russo-cubain et prévenir les pays africains, la France et les Nations unies. Il ajoute :

> Nous devons signaler publiquement qu'un général soviétique est aux commandes en Éthiopie et [souligner] le nombre de Cubains sur place. […] Nous devons faire comprendre la situation à nos alliés et à l'OUA et la déplorer collectivement[156].

Brzeziński dit qu'il vaut mieux mener cette campagne avant que des fuites ne révèlent au grand public ce qu'il se passe, ce qui aurait un impact négatif et révélerait la « passivité » de l'administration. Brown est plus mitigé et craint que cela ne fasse inutilement grossir l'enjeu du conflit.Vance, quant à lui, minimise l'implication des Soviétiques et rappelle à Carter que les diplomates américains sont déjà actifs auprès des membres de l'OUA pour les sensibiliser[157].

Mais avec le refus d'envoyer un porte-avions sur place, Brzeziński et très probablement piqué dans son orgueil et estime que le souvenir du Vietnam paralyse l'administration. Son discours ne se contente plus de critiquer les Russes mais associe leurs actions en Afrique au traité SALT. La stratégie du *linkage* qu'il reprend à son compte évoque celle de Kissinger, d'ailleurs certains discours de ces deux membres de la Trilatérale se ressemblent. Dans un rapport que Brzeziński soumet à Carter le 9 février 1978, il indique :

> Le succès démontrable des Soviétiques dans la Corne africaine aura probablement un impact psychologique et politique très direct sur l'Égypte, le Soudan, l'Arabie saoudite et l'Iran[158]. Il démontrera simplement à tous les intéressés

154« NSC Report for 1977 : A Critical Self-Appraisal », Memorandum from Brzeziński to Carter, Washington, 12 janvier 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 41, Weekly Reports to the President, 42-52, 1/78-3/78.

155HIRC chronology, 12 janvier 1978, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

156 Minutes – National Security Council Meeting, 23 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 11, Ethiopia-Somalia 2/23/78-3/78, p.3.

157Minutes – National Security Council Meeting, 23 février 1978, *ACPL*, *op. cit.*, p.9.

158Dans la marge, Carter écrit : « L'Iran, l'Arabie Saoudite, l'Égypte doivent rester fermes [:] pas de franchissement de

> que l'Union soviétique a la volonté et la capacité de s'affirmer. Cela encouragera la Libye et l'Algérie à agir de manière plus agressive [...]. En effet, d'abord par le biais d'un *proxi* (comme en Angola) et maintenant plus directement (comme en Éthiopie), l'Union soviétique démontrera que l'endiguement [en référence à la stratégie du "*containment*"] a maintenant été complètement rompu[159].

Cette citation résonne fortement avec les paroles de l'ancien secrétaire d'État républicain lorsqu'il énonçait à un diplomate américain en poste à Kinshasa lors de la crise angolaise :

> Si l'Union soviétique peut intervenir à douze mille kilomètres de chez elle sans être inquiétée, […] les pays du sud de l'Afrique en concluront nécessairement que les États-Unis ont abdiqué dans cette région. [...] Ils auront alors le choix entre deux pays vers lesquels se tourner : la Chine ou l'URSS. […] J'ai donc pensé que nous avions une obligation […] de parvenir à un équilibre des puissances[160].

Dans ce même rapport du 9 février, Brzeziński dit au président qu'il devrait s'impliquer sérieusement et même « personnellement » à propos de trois événements qui cumulativement, « peuvent nuire à la position générale globale des États-Unis ». Parmi ces trois événements, Brzeziński place en deuxième position : « les conséquences potentielles de succès majeurs soviétiques/cubains en Éthiopie ». Carter écrit dans la marge : « [Je suis] d'accord[161]. »

Le premier mars, Brzeziński annonce à des journalistes que le comportement de l'Union soviétique dans la Corne de l'Afrique peut avoir une influence négative sur « le processus de négociation SALT ». Le lendemain s'adressant au *National Press Club*, Carter rebondit et déclare que la ratification d'un traité SALT est liée à l'action des Soviétiques[162]. Presque au même moment, Vance déclare quant à lui devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat « Il n'y a pas de *linkage* entre les négociations SALT et la situation en Éthiopie », ce qui pousse le *New York Times* à titrer : « Les premiers conseillers de Carter dans la discorde sur comment répondre aux actions soviétiques ; Brzeziński semble plus dur que Vance – le président penche vers le conseiller à la sécurité.[163] » Vance exprime alors son inquiétude et sa désapprobation. Lors d'une rencontre SCC il confirme qu'il a été entendu au Congrès la veille et qu'il a affirmé qu'il n'y avait pas de *linkage* entre ce qu'il se passait dans la Corne de l'Afrique et SALT. Lorsque Brzeziński lui dit que Carter a déclaré l'après-midi même qu'il n'y avait pas de *linkage* mais que les actions des Soviétiques pourraient en imposer un, Vance et Brown estiment que c'est n'est pas une bonne chose. Vance

---

la frontière somalienne. »

159NSC weekly Report n°46 From Brzeziński to Carter, Washington, 9 février 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 41, Weekly Reports to the President, 42-52, 1/78-3/78, p.2.

160Henry KISSINGER, *Les années de renouveau*, *op. cit.*, p.698.

161NSC weekly Report n°46 From Brzeziński to Carter, Washington, 9 février 1978, *op. cit.*,p.1.

162Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.80.

163Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.185.

insiste en disant : « Je pense que c'est mal de dire ça, que cela va produire un *linkage*, et c'est d'une importance fondamentale. […] Nous finirons par perdre SALT et ce sera la pire chose qui puisse arriver. Si nous n'obtenons pas de traité SALT au cours des quatre premières années de la présidence, ce sera une tache sur sa postérité pour toujours. […] Toi [Brzeziński] hier et le président aujourd'hui avez dit que cela pourrait créer un *linkage*, et je pense que c'est mal de dire cela ».

Brzeziński – qui rejoint cette fois son conseiller Henze qui voit le traité SALT comme un bon levier pour convaincre les Soviétiques de se restreindre dans la Corne – insiste. Il dit : « S'il y a une aggravation des tensions à cause de ce que font les Soviétiques dans la Corne, il va y avoir un *linkage*. C'est une déclaration de fait. » Harold Brown tempère les points de vue et précise : « Il va y avoir un *linkage* – mais nous ne devrions pas l'encourager. » avant d'ajouter « Toutes les déclarations de fait ne devraient pas être formulées[164]. »

Le secrétaire d'État se méfie, à l'instar des libéraux du Congrès, d'une politique de défense globale inscrite dans le prisme de la guerre froide. Il l'exprime publiquement à nouveau le 20 juin 1978 en disant que « les États-Unis ne devraient pas traiter l'Afrique comme une simple arène où se jouerait librement la compétition Est-Ouest[165] ». Il est suivi par Andrew Young pour qui les enjeux continentaux sont exagérés par les États-Unis et estime que « les Américains ont eu tendance à considérer l'Afrique comme si c'était l'Europe, où chaque kilomètre de territoire prend une signification stratégique[166] ». Début avril 1978, le représentant à l'ONU dit lors d'une conférence de presse au Sénégal :

> [Les] Cubains qui ne sont pas des « supermen » […] ne peuvent avoir qu'un léger impact sur l'histoire à long terme de l'Afrique. […] Aussi les Occidentaux n'ont-ils pas besoin de craindre la domination de l'Afrique par les Communistes. […] Les États-Unis n'ont pas de politique pour arrêter les Cubains, mais une politique pour aider les Africains[167].

De son côté, Brzeziński insiste auprès de Carter et lui dessine un tableau pour lui décrire l'action des Soviétiques depuis l'entrée en fonction de Carter. Son intention est de le convaincre que Moscou recherche une détente sélective et que le Kremlin exploite les difficultés dans le tiers-monde pour promouvoir ses propres intérêts et mettre Washington en difficulté.

164Record of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 2 Mars 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.65 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d65 ; consulté le 13 octobre 2022).

165Cyrus VANCE, « U.S Relations with Africa : Discours à l'occasion de la 58ème réunion annuelle de l'US Jaycee's », Atlantic City, 20 juin 1978, *Department of State Bulletin*, vol.78, n°2017, Washington, U.S Government Printing Office, août 1978, p.10.

166Andrew YOUNG, *The new York Times*, 22 septembre 1978 p.1, cité par Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.236.

167Télégramme n°298/302 de l'ambassadeur de France au Sénégal Fernand Wibaux à destination du ministère français des Affaires étrangères, Dakar, 10 avril 1978, *AMEAE*, 91QO/990, pp.1-2.

Dans un discours sur la politique étrangère des États-Unis à l'Université de Wake Forest le 17 mars 1978, Carter insiste donc sur la détermination de son pays à « défendre ses intérêts nationaux » et les « valeurs américaines ». Il insiste sur le fait que le contrôle des armements ne peut se faire que si les États-Unis préservent un niveau important d'armement et tous les programmes militaires nécessaires à la préservation de la sécurité du pays.

Le ton plaît à Brzeziński qui estime cependant que cela ne compense pas encore l'inaction de Washington par rapport aux Soviétiques dans la Corne de l'Afrique. En outre, il estime que la crédibilité de son discours est parasitée par l'initiative – qui déconcerte le NSA – de Marshall Shulman, proche associé de Vance sur les affaires soviétiques qui assure à l'ambassade russe – sans que la Maison-Blanche n'en soit informée – que le discours ne doit être pris que dans une perceptive de politique intérieure au États-Unis et non pas comme une quelconque baisse d'intérêt de la part du président américain pour le traité SALT[168].

L'influence de Brzeziński sur la présidence est forte, et Carter n'hésite pas à différentes reprises à critiquer ouvertement Moscou. Il parle d'un « racisme inné qui existe envers les Noirs en Union soviétique » et critique l'athéisme du communisme sur des populations africaines chez qui la croyance en un Dieu crée un lien fraternel avec les États-Unis[169]. En juin 1978, Carter regrette que pour l'Union soviétique la détente semble signifier « une lutte agressive permanente pour [obtenir] un avantage politique et une influence accrue » et le fait que, pour réaliser ses objectifs, Moscou utilise en Éthiopie « des forces par procuration[170] ». Cependant, Carter reste attaché aux accords SALT et la mission de Vance garde une forte importance pour l'administration.

En outre, le président démocrate considère parfois que Brzeziński va trop loin. Le 28 mai, ce dernier évoque la détente dans l'émission « Meet the press » de la *NBC* et se montre sévère envers les Soviétiques qu'il accuse d'avoir la vue courte et, par leur politique internationale, de ne pas se comporter en conformité avec les codes de la détente. D'après lui la coopération entre les États-Unis et Moscou s'améliorerait si l'Union soviétique se rendait compte qu'elle a tout avantage à laisser tomber « l'exploitation unilatérale des instabilités dans le monde ». Il ajoute que, dans sa réponse au comportement de l'URSS, l'administration améliore sa « relation à long terme avec la République populaire de Chine en tant que contribution à la stabilité mondiale[171] ».

168Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* pp.188-189.

169« Editorial Note », Remarks at a town hall meeting at the Convention Center in Spokane delivered by Jimmy Carter, Washington, 5 mai 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.79 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d79; consulté le 17 mars 2022).

170Address by President Carter, Annapolis, Maryland, 7 juin 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.87 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d87 ; consulté le 17 mars 2022).

171« Editorial Note », Washington, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.81 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d81 ; consulté le 17 mars 2022).

Le lendemain, Carter va trouver Brzeziński pour lui dire qu'il a exagéré et qu'il hésite même à envoyer un courrier à Brejnev pour lui réaffirmer son engagement envers l'aboutissement du traité SALT II. Il lui précise également que les relations entre les États-Unis et l'Union soviétique sont « bien plus importantes que celles avec la Chine tant que la sécurité des [États-Unis] est concernée [...] au moins pour le reste de ce siècle.[172] »

Mais en tentant de satisfaire les dispositions mesurées de son secrétaire d'État et celles de son conseiller à la sécurité nationale qui lui suggère d'être plus dur face au développement des activités communistes en Afrique, le président se retrouve à prononcer des messages publics dans lesquels il tente de faire correspondre des orientations contradictoires. Le plus emblématique est sans doute le discours qu'il adresse aux jeunes diplômés de l'académie d'Annapolis le 7 juin 1978.

Lassé de l'arbitrage des médias au sujet de l'influence de ses collaborateurs et parce qu'il ne souhaite pas que la presse accuse la Maison-Blanche de favoriser le département d'État ou le NSC, Carter rédige finalement le discours de sa propre main. Il s'est néanmoins tourné vers Brzeziński, Brown, Turner et Vance pour qu'ils lui en fournissent les grandes lignes[173].

Brzeziński, dans le mémorandum qu'il écrit à Carter pour la préparation du discours, met en garde le président américain sur l'effet que vont produire ses paroles car le discours « sera analysé avec le plus grand soin pour détecter les signaux "*soft*" ou "durs" » et il lui recommande, par un étrange oxymore, d'adopter un « ton [qui] soit conforme au propre sens [de Carter] de [sa] *détermination mesurée*[174] ». En lisant le mémorandum, Carter souligne ces deux derniers mots.

Pour Brzeziński également, le président ne doit pas s'arrêter sur un détail de politique étrangère (SALT, l'Afrique, ou les droits de l'homme) mais décrire une orientation générale pour « rassurer toutes les personnes concernées que les États-Unis ont une direction claire ».

Enfin pour le NSA, le plus important et ce qui constitue la difficulté « vraiment vitale pour l'avenir national [des États-Unis] est la tendance soviétique à exploiter les turbulences mondiales [...], tout en s'engageant dans un renforcement militaire massif ce qui lui donne de plus en plus de poids politique.[175] »

Vance, comme à son habitude, est plus modéré dans les conseils qu'il envoie à Carter mais lui non plus n'est pas exempt d'une certaine ambiguïté. Il écrit qu'il est préférable selon lui que les États-Unis et l'Union soviétique continuent à cultiver la concurrence dans certains domaines mais

172*Ibid.,* et Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* pp. 220–221. Voir aussi : Jimmy CARTER, *White House Diary*, *op. cit.*, p.197.

173Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 2 juin 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.85 (note de bas de page 1) (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d85 ; consulté le 17 mars 2022).

174Souligné par mes soins.

175Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 2 juin 1978, *FRUS*, *op.cit.*

dans « des limites modératrices », ce qui permettrait aux deux pays de reconnaître et accepter que la compétition idéologique, politique et économique se poursuive tout en cherchant par ailleurs « des domaines élargis d'intérêt mutuel » tels que les accords sur la limitation des armements ou « les accords de coopération dans le domaine de la science et de la technologie ».

En ce qui concerne l'Afrique, il suggère d'appeler « l'Union soviétique à la retenue » car les « actions soviétiques et cubaines en Afrique ont exacerbé les conflits […] ». Pour Vance, si les États-Unis ont soutenu le Zaïre, ce genre de soutien doit s'accompagner de diplomatie pour trouver une « résolution pacifique des différends » et ne pas doit ouvrir la voie à une « domination politique » favorisée par « une intervention militaire prolongée ». Il recommande également d'interpeller l'Union soviétique dans une recherche « constructive » de « solutions pacifiques pour l'avenir de l'Érythrée ».

Mais si le secrétaire d'État évoque ces préoccupations, il tente par ailleurs de neutraliser le *linkage* en disant que la compétition en Afrique entre les deux superpuissances ne découragera pas les efforts qui sont accomplis « pour trouver des accords qui servent les intérêts de sécurité des deux pays ». Il recommande enfin de réitérer la volonté et « la nécessité de travailler avec d'autres nations » et souligne l'importance que revêt pour « de nombreux pays en développement une réelle souveraineté et indépendance[176] ».

Lorsque Carter présente finalement à Brown, Vance, Young et Brzeziński le manuscrit qu'il a lui-même préparé pour le discours qu'il a l'intention de délivrer, tous se montrent finalement satisfaits – ou n'osent reprendre la prose du président – et cela n'engage aucune dispute alors que Carter lui-même s'attendait à ce qu'il y ait du « sang sur le sol[177] ». Le manuscrit, semble-t-il, a permis à chacun des différents conseillers de son administration de reconnaître ses propres intentions. Si les propos de Carter sont durs vis-à-vis de l'Union soviétique, ce que Vance regrette, le secrétaire d'État reconnaît que le président exprime néanmoins son désir d'aller de l'avant avec les accords SALT.

Le *Washington Post* décrit Vance dans sa posture pragmatique d'« avocat » déclarant à la lecture du *draft* qu'il pouvait « vivre avec » le langage de Carter sur d'autres dossiers. Cette réaction inattendue pousse Brzeziński, qui s'était préparé à défendre une position ferme, à ne pas insister pour aller plus loin dans la critique de l'Union soviétique[178].

176Letter From Vance to Carter, Washington, 2 juin 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.86 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d86 ; consulté le 17 mars 2022).

177Murrey MARDER, « Behind Carter Annapolis Speech », *The Washington Post*, 11 juin 1978 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/11/behind-carter-annapolis-speech/00625fe7-53fd-4ea1-a12d-8f9a1bb07dfe/?utm_term=.5b4463edd78a ; consulté le 25 avril 2020).

178*Ibid.*

Carter s'étend ainsi sur la relation avec l'URSS et après avoir eu des propos sévères à l'encontre de Moscou ajoute :

> L'Union soviétique peut choisir entre la confrontation ou la coopération. Les États-Unis sont bien préparés à faire face à l'un ou l'autre choix. Nous préférerions la coopération par la détente qui implique de plus en plus de retenues similaires pour les deux côtés ; une disposition similaire à résoudre les différends par des négociations et non par la violence ; une volonté similaire de rivaliser pacifiquement et non militairement[179].

Au sujet de l'Afrique, il critique l'action de l'URSS et l'accuse d'interpréter la détente à son avantage. Il évoque la compétition et la coopération à différentes reprises sans directement parler de confrontation ce qui fait penser à certains observateurs qu'il y a une confusion chez Carter entre compétition et confrontation[180].

De manière générale, le discours est obscur et sans doute trop conforme à cette improbable « détermination mesurée » que lui suggérait Brzeziński. Il est globalement perçu par des responsables officiels comme ambiguë, chargé de « simplifications excessives » ou d'« erreurs » dans sa formulation[181]. Le discours est rempli de ce que aussi bien « faucons » que « colombes » considèrent comme maladroit et imprécis[182]. Même au sein de l'administration on reconnaît certaines approximations. La phrase « l'Union soviétique peut choisir entre la coopération et la confrontation » est décrite par Jody Powell, le porte-parole de la Maison-Blanche, comme une « simplification excessive si elle est prise trop largement[183] ».

Le discours de Carter, qui donne donc à la fois une vision simpliste et confuse des rapports diplomatiques, souligne également l'impuissance, voire la paralysie, de son administration qui est ainsi suspendue aux choix et bon vouloir du Kremlin[184]. Il conforte chez ses opposants la vision d'un président faible, réticent à répondre énergiquement aux actions de l'URSS en Afrique, sans pour autant aller dans le sens d'une réelle avancée dans les négociations avec Moscou.

En outre, sans véritable engagement, ce discours souligne finalement les divergences d'opinions entre le département d'État et la Maison-Blanche. La presse n'hésite pas à souligner « les profondes divisions au sein de l'administration Carter[185] ». Le *Washington Post* décrit, par exemple, en juin une « aire d'incertitude » où, dans la « lutte politique à Washington des deux derniers mois centrée sur

179Address by President Carter, Annapolis, Maryland, 7 juin 1978, *FRUS*, *op. cit.*
180Robert G. KAISER & Walter PINCUS, « Carter as Speechwriter: Limiting Split », *The Washington Post*, 8 juin 1978 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/08/carter-as-speechwriter-limiting-split/60cea717-aea4-49b4-a623-57bb8dda7421/?utm_term=.6c357a5cbef2 ; consulté le 25 avril 2020).
181 *Ibid.*
182Murrey MARDER, *op. cit.*
183Robert G. KAISER & Walter PINCUS, *op. cit.*
184Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.442.
185*Ibid.*

l'Afrique […], il n'y a pas de consensus sur la nature ou les détails du conflit entre les tendances divergentes au sein du gouvernement ». L'article cite des hauts fonctionnaires qui se plaignent de vivre « une aberration » quand d'autres déplorent que « la rhétorique change et ensuite change à nouveau ».

Mais ces derniers précisent que finalement « la mise en œuvre de la politique est restée à peu près la même »[186]. L'attitude de Carter consiste effectivement à continuer de privilégier l'avis des « colombes », à l'instar de Cyrus Vance, tout en tenant de grands discours anticommunistes. Jusque-là, l'influence du secrétaire d'État l'emporte encore dans le choix des décisions. La coopération avec Moscou et la négociation des accords SALT II sont jugées préférables à une politique de confrontation. Vance n'est d'ailleurs pas le seul de l'administration à craindre les répercussions qu'un interventionnisme plus poussé de la part des États-Unis pourrait provoquer, ce qui amène Brzeziński à déclarer au sujet de ces fonctionnaires prudents : « Ils ont tous été piqués par la mouche du Vietnam[187]. »

Mais à Washington, tout le monde en réalité n'a pas subi la piqûre de « la mouche du Vietnam », et, suite à la contre-offensive dans l'Ogaden, à l'implication supposée des Cubains lors de la seconde crise du Shaba, à la crainte que les Soviétiques ne se mêlent aux conflits qui touchent l'Afrique australe et ne soutiennent l'Éthiopie dans une violente conquête de l'Érythrée, nombreux sont ceux, au sein de l'administration et au Congrès, qui estiment au contraire que la réponse des États-Unis est trop faible et favorise l'expansionnisme communiste dans le tiers-monde.

En avril, le sénateur républicain Robert Dole pointe du doigt la question et avertit que les négociations autour de SALT seront menacées si les Soviétiques et les Cubains ne mettent pas un terme à leur « aventurisme militaire agressif [...] en Afrique »[188]. Pour lui, le soutien excessif de La Havane et de Moscou à l'Éthiopie ne doit pas être ignoré par le Congrès dans un contexte où SALT II est négocié en parallèle tandis que « la crédibilité des promesses soviétiques est [...] sérieusement mise en doute » par leurs activités en Afrique.

Le mois suivant, Vance inquiet écrit à Carter à propos de l'opinion américaine : « Un intense climat d'exaspération et d'hostilité envers l'Union soviétique se développe rapidement dans ce pays » et explique qu'il est en partie lié à la frustration que suscitent « les récentes évolutions en Afrique » menées par Moscou et La Havane et « aggravé par ce qui est perçu comme notre

186« Double Reverse: Chronicle of U.S. Policy on Africa », *The Washington Post*, 25 juin 1978 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/25/double-reverse-chronicle-of-us-policy-on-africa/4b2e0f12-d6f8-49f5-a69b-d3a61ca7e559/?utm_term=.d0e9b80ca0c3 ; consulté le 24 avril 2022).

187Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle...,* cité dans Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.539.

188Cité par : Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, p.116.

incapacité à réagir efficacement à ces développements à court terme[189] ».

C'est alors au tour du sénateur Barry Goldwater de s'en prendre à l'administration à ce sujet. Il dit qu'avec les événements qui se déroulent dans la Corne, à moins que l'administration ne se réveille, « le continent africain va devenir une enclave communiste ». Des propos repris la semaine suivante par le représentant Robert Sikes qui dénonce le manque d'engagement de l'administration américaine contre les « activités russes et cubaines sur le continent africain[190] ».

Le président, qui tente par la coopération avec Moscou de conserver les avantages que représente la détente, essaie d'atténuer les accusations portant sur la faiblesse de ses réactions[191]. Mais les timides tentatives menées par son administration pour se rapprocher de la Somalie ne suffisent pas à satisfaire les acteurs résolument anticommunistes de Washington. Elles ont même tendance à favoriser une critique d'un autre ordre qui souligne les compromis sur les droits de l'homme qu'une alliance avec le régime autoritaire de Mogadiscio signifie.

Au Congrès et chez certains diplomates, on estime que Carter, contrairement à ses prédécesseurs, n'est pas parvenu à développer un terrain d'entente pour négocier avec Brejnev et le Politburo[192]. Outre SALT, le président démocrate ne présente aucun arrangement ou aucune menace qui pourrait inciter les Soviétiques à aller dans son sens et à éviter les confrontations publiques. Les libéraux l'accusent d'avoir lui-même créé son intrigue face à Moscou en Afrique. En ayant été, dès les premières semaines de son mandat, trop prompt à condamner et se confronter avec l'URSS en Afrique, il a saboté une atmosphère favorable à de meilleures avancées. Le sénateur républicain Charles Mathias soutient ainsi que Carter « a laissé sa rhétorique couper sa liberté d'action » et « s'est mis en boîte[193] ».

Entre les critiques contre le manque de fermeté du président démocrate, les avancées soviétiques en Afrique et les dissensions au sein de l'administration, la stratégie de Washington dans la Corne de l'Afrique devient, à la fin de l'année 1978, de plus en plus difficile à mener.

189 Letter From Vance to Carter, Washington, 29 mai 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.82 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d82 ; consulté le 17 mars 2022).

190 Cité par Donna JACKSON, *Jimmy Carter..., op. cit.*, p.117.

191 Hedrick SMITH, « Carter's Quest: Line on Soviet », *The New York Times*, 14 juillet 1978, p.7 (En ligne : https://www.nytimes.com/1978/07/14/archives/carters-quest-line-on-soviet-he-wants-to-be-tough-but-not-imperil.html ; consulté le 25 avril 2022).

192 *Ibid.*

193 *Ibid.*

3.7.3 Une stratégie internationale de guerre froide et de rapprochement avec la Chine

Si Jimmy Carter est critiqué pour son incapacité à manœuvrer avec les Soviétiques, il est également jugé en 1978 pour les démarches qu'il entreprend en faveur de la protection internationale des droits de l'homme. S'étant vigoureusement engagé à faire de cette question la pierre angulaire de sa politique étrangère, il subit, dès la première année de son mandat, une condamnation forte de la part d'associations activistes, d'une part pour avoir reçu le dictateur argentin Jorge Rafael Videla et le leader Chilien Augusto Pinochet lors de la signature du traité sur le canal de Panama en septembre 1977 et, d'autre part, pour avoir perpétué le soutien des États-Unis à des pays où les droits de l'homme sont bafoués comme en Indonésie, en Corée du Sud ou aux Philippines[194].

Au milieu de sa deuxième année de mandat, Carter est blâmé pour sa propension à moduler son plaidoyer selon les circonstances. Lorsqu'il revient de sa visite au Nigeria, il se défend de ne s'impliquer qu'auprès des pays qui feraient front aux Soviétiques en citant notamment le président socialiste tanzanien Nyerere qui, selon lui, est plutôt « nationaliste » que socialiste et constitue un ami de valeur pour les États-Unis. Concernant sa politique africaine, il affirme également agir selon le désir des citoyens américains et dit : « Je pense que je représente fidèlement les nouveaux intérêts du Congrès et du peuple des États-Unis dans des relations avec les pays en développement du monde sur la base de notre foi[195] ».

Mais dans le discours qu'il a tenu à Lagos, il n'évoquait qu'à demi-mot les violations des droits de l'homme sur le continent africain alors qu'il n'ignore pas qu'elles sont nombreuses et flagrantes dans de nombreux pays comme en Ouganda ou en Guinée équatoriale[196]. Certes le pétrole nigérian joue un rôle dans la faculté de Carter à fermer les yeux sur le manque de prise en compte des droits fondamentaux en Afrique – bien qu'il s'en défende également[197] – néanmoins, la tolérance qui touche le Nigeria, mais également la Somalie, est aussi liée au fait que ces derniers sont non-alignés et pourraient se rapprocher à terme du Kremlin si les États-Unis ne flattent pas leurs intérêts. Ce n'est donc plus en apôtre et champion des droits de l'homme que se comporte alors Carter, mais bien en *cold warrior* qui manœuvre pour séduire le tiers-monde dans les circonstances les plus instables

194Susanna McBoe, « Fears That Carter Is Easing on Rights Expressed on Hill », *The Washington Post*, 25 octobre 1977 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/10/25/fears-that-carter-is-easing-on-rights-expressed-on-hill/662490f9-abff-4fba-8238-a3c07535f399/?utm_&utm_term=.5a7238bcd7cb ; consulté le 24 avril 2022).

195Carter Interview on « Black Perspectives on the News », 5 avril 1978, In Stephen A. Jones, Eric Freedman, *Presidents and Black America. A documentary History*, Thousand Oaks (California), CQ Press, 2012, p.461.

196« A Double Standard on Human Rights? », *The Washington Post*, 12 avril 1978 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/04/12/a-double-standard-on-human-rights/94b0d1ce-dd3d-4ee4-819e-2ac1918ee124/?utm_term=.51cb0531f8c6 ; consulté le 24 avril 2022).

197Carter Interview on « Black Perspectives on the News », 5 avril 1978, *op. cit.*, p.460.

comme c'est le cas en Afrique.

Défendre la moralité universelle en se rapprochant de Siad Barre semble ainsi quelque peu paradoxal et, face aux exactions du régime de ce dernier, l'administration Carter se trouve dans l'embarras. Mais pour Carter, il est important de se rapprocher prudemment de Mogadiscio pour éviter un retour de l'URSS ainsi que pour satisfaire les États arabes voisins, alliés des États-Unis comme nous l'avons vu.

Le 18 mai 1978, l'ambassadeur à Mogadiscio, John Loughran, rencontre le président Barre pour lui transmettre une note de l'administration qui propose de faire venir une équipe d'experts militaires pour évaluer des besoins de la Somalie[198]. Siad Barre est très déçu par le délai que prend l'établissement d'une relation militaire avec les États-Unis, et les Saoudiens invitent toujours Washington à s'engager plus ouvertement[199].

Mais au sein de l'administration américaine, c'est la méfiance qui prévaut. Selon un rapport de la CIA du mois de mai 1978, suite au retrait de ses troupes régulières d'Éthiopie, le dirigeant somalien ordonne l'arrestation et l'exécution d'un grand nombre d'officiers insatisfaits ayant servi dans l'Ogaden[200]. Il se livre alors à une purge qui n'épargne que les Marehans – le clan dont il est issu – au détriment d'autres clans somalis et, en particulier, ceux qui peuplent le nord et le centre du pays. La gronde populaire que provoque l'attitude autoritaire de Siad Barre est à l'origine d'un coup d'État manqué le 9 avril 1978, et selon des rapports du renseignement américain, des opposants au leader somalien sur place ou à l'étranger sont en train d'envisager une alternative pour changer de gouvernance avec la possibilité d'élections et un retour à une « certaine forme de système démocratique[201] ».

Paul Henze, le 27 juillet, informe Brzeziński dans un mémorandum que malgré les « promesses » et les « engagements » de Siad Barre, le gouvernement somalien n'a cessé de soutenir les rebelles en Ogaden[202]. Si cette aide est entretenue par des moyens militaires, le dirigeant somalien n'hésite pas à plaider la cause de son projet de Grande-Somalie en public. Au sommet de l'OUA à Khartoum entre le 18 et le 22 juillet 1978, il critique ouvertement l'Éthiopie pour son

198 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 15 mai 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.82 (note de bas de page n°2) (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d82 ; consulté le 13 mars 2022).

199 Memorandum of Conversation, Washington, 18 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa doc.83 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d83 ; consulté le 13 mars 2022).

200 Intelligence Memorandum, Washington, 8 mai 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.81 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d81 ; consulté le 13 mars 2022).

201 Memorandum From Henze to Aaron, Washington, 16 octobre 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.91 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d91 ; consulté le 13 mars 2022).

202 Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 27 juillet 1978, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.87 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d87 ; consulté le 13 mars 2022).

comportement dans la région et reproche à Cuba d'être un « substitut de l'Union soviétique dans la Corne de l'Afrique »[203].

Ce soutien aux combattants de l'Ogaden, s'il est préjudiciable à la réputation internationale de la Somalie, paralyse également l'administration américaine qui ne souhaite pas, en plus de s'engager dans une assistance condamnable, perdre ses autres alliés africains. En décembre 1977, Vance écrivait dans un rapport du département d'État : « Les dirigeants africains ont exprimé leur inquiétude en privé et approuvent notre politique de retenue dans la Corne. Cependant, ils sont réticents à parler publiquement et à prendre les Soviétiques à partie. Les Nigérians ne veulent pas mettre en péril leur position de président du comité de médiation de l'OUA. Les Kényans, longtemps méfiants à l'égard de la Somalie, saluent franchement le pont aérien et espèrent que les Éthiopiens chasseront les Somaliens de l'Ogaden[204]. »

Un an plus tard, la situation n'a pas évolué et dans un mémorandum au vice-président américain en décembre 1978, Brzeziński qui souligne les exactions du dirigeant somalien conclu en disant que « Siad s'est rendu difficile à aider et constitue un problème pour les pays qui voudraient être des amis de la Somalie[205] ». Lors d'une réunion d'examen de la politique américaine à l'égard de la Somalie, Vance et Brzeziński sont d'accord pour repousser le déploiement d'experts censés analyser les besoins défensifs de la Somalie. Il est notoire que la décision fait ici véritablement consensus et la discussion se termine sur une note de satisfaction alors que Brzeziński affirme que « cela a été l'une des meilleures réunions à laquelle [il a] jamais assistée[206] ».

La carte chinoise : SALT enterré dans les limons du Yang-Tsé-Kiang ?

La difficulté au sein de l'exécutif à élaborer une réponse au conflit entre l'Éthiopie et la Somalie face à l'implication des Soviétiques dans la Corne de l'Afrique est notamment liée, comme nous l'avons décrit, à la différence des points de vue des acteurs majeurs, individuels et institutionnels, de l'administration américaine. Le département d'État se focalise sur la dimension régionale du litige, tandis que le NSC, malgré l'influence partiale de certains conseillers, perçoit l'implication des Soviétiques et l'emploi de leurs alliés cubains comme l'élément d'une stratégie globale visant à

203« African Group Avoids a Deep Split By Skirting Issue of Outside Forces », *New York Times*, 22 juillet 1978, p.2, cité par *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.87.

204Vance Evening Reading, Washington, 16 décembre 1977, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

205Memorandum From Brzeziński to Mondale, Washington, 16 décembre 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.93 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d93 ; consulté le 13 mars 2022).

206Record of a Policy Review Committee Meeting, Washington, 31 juillet 1978, *FRUS,* 1977–1980,Volume XVII, Horn of Africa, doc.89 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d89 ; consulté le 13 mars 2022).

exploiter les difficultés qui touchent le tiers-monde au profit de Moscou et comme un moyen de surclasser les États-Unis. Ainsi, comme l'écrit le conseiller à la sécurité nationale, en « désaccord sur le diagnostic, il [est] naturel que [les deux parties] soient en désaccord sur le remède[207] ».

Or selon le docteur Brzeziński, l'un de ces remèdes face à l'audace russe pourrait bien être la poursuite du rapprochement de Washington avec les Chinois, dans la continuité des avancées diplomatiques entreprises par Nixon et Kissinger. Cela constituerait une façon efficace de faire pression sur les Soviétiques afin de restreindre leurs actions dans la Corne.

En effet, Pékin est en grande compétition avec Moscou : si durant la gouvernance de Staline le Kremlin soutenait la Chine de Mao, la fin des années 1950 marque le début d'une longue dégradation des rapports entre les deux pays jusqu'au « point de rupture » en 1969 lorsqu'une guerre nucléaire entre les deux États communistes est sur le point d'éclater au sujet des frontières en Mandchourie et au Kazakhstan. Ce contexte pousse alors Mao à se rapprocher de Washington et la relation entre les États-Unis et la Chine connaît une première embellie.

En 1977, la situation est tout aussi préoccupante et en favorisant un nouveau rapprochement avec les États-Unis, Pékin espère affronter une autre menace, celle de l'encerclement. Les leaders chinois craignent en effet l'isolement de l'empire du Milieu qui est pris en étau par « l'ours polaire » au Nord et, au Sud, par la République socialiste du Vietnam. Depuis sa réunification en 1976, le pays au sud de la Chine vise en effet à s'imposer en Indochine voire dans une grande partie de l'Asie du Sud-Est au détriment de Pékin. Ce contexte géopolitique pousse ainsi progressivement le Vietnam à se détacher de son alliance avec les Chinois pour se rapprocher de l'URSS, une collusion qui prendra la forme en novembre 1978 d'un traité d'amitié entre les deux pays, doté de protocoles secrets garantissant aux Russes l'accès à des bases vietnamiennes[208].

Un peu comme avec Kissinger, les Russes font part de leur sensibilité au sujet d'un rapprochement entre Washington et Pékin à l'administration Carter, notamment lorsque Gromyko signale au président américain à l'occasion d'une rencontre en septembre 1977 que « ce serait une erreur si une espèce de "jeu sordide" était joué ici en matière de collusion, secrète ou ouverte, contre les intérêts de l'Union soviétique » et espère, au nom du *leadership* soviétique, que « les États-Unis ne [songent] pas à jouer "une carte chinoise" au détriment de l'Union soviétique ». L'expression « jouer la carte chinoise », qui n'a pas encore été utilisée par l'administration jusque-là, devient alors une phrase populaire reprise par les journalistes de la capitale américaine pour qualifier le caractère stratégique du rapprochement entre les États-Unis et la Chine dans leur relation avec Moscou[209].

207Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.186.
208Antoine COPPOLANI, « Deng Xiaoping aux États-Unis, "Le Grand Bond en Occident" », *L'Histoire*, n°444, 2018, pp.76-77.
209Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.202.

Cette rivalité en tête, Brzeziński estime ensuite que les soucis causés par la crise éthiopienne auront eu, au moins, un aspect positif : celui de pousser l'administration à « revoir plus systématiquement l'opportunité de développer des consultations stratégiques auprès des Chinois afin de rétablir l'équilibre avec les Soviétiques[210] ».

Pour les Américains, les intérêts chinois en Afrique sont de deux ordres : d'abord renforcer leur position comme « champion de [la défense] des intérêts du tiers-monde » et, d'autre part, affaiblir la position de Moscou sur le continent[211]. Dans cette perspective, les dignitaires chinois reçoivent à Pékin des délégations gouvernementales et des chefs d'États africains – venant du Niger, de Guinée équatoriale, du Mozambique, etc. Durant l'année 1977, les visites les plus ouvertement acclamées sont celles de pays ayant récemment mis un terme à leur entente avec les Soviétiques ou sur le point de le faire : la Somalie et le Soudan. C'est ainsi qu'en juillet, le président Nimeiry se rend à Pékin, ainsi que le vice-président somalien Ismail Ali Aboko.

En parallèle, l'attitude de Moscou en Afrique fait l'objet de vives critiques dans les médias chinois qui évoquent l'Angola comme un pays « sous occupation soviétique » tandis qu'un article du journal chinois *People's Daily* souligne en mars « le ferme soutien du peuple chinois au peuple zaïrois dans leur résistance à une agression extérieure[212] ».

En ce qui concerne la Corne de l'Afrique, la république populaire de Chine (RPC) a soutenu plusieurs années durant la Somalie et l'Éthiopie en étant notamment le plus grand donateur communiste d'aide économique à Addis-Abeba et en fournissant des munitions, des armes légères et une assistance à la formation de la milice paysanne éthiopienne. Elle a également fourni de l'aide économique au Soudan, accroissant ainsi son influence dans le pays au détriment de Moscou.

C'est alors l'ambition principale des Chinois dans la Corne : rivaliser avec les Soviétiques pour séduire les éléments les plus à gauche des États qui la composent. À cette fin, d'importantes ambassades ont été bâties durant les années 1960 dans les pays de la région où ils ont pu obtenir amitié et reconnaissance ainsi que des bureaux de la *New China News Agency* (NCNA) accompagnés de programmes culturels et d'un soutien économique. Ils ont également construit un théâtre national à Mogadiscio[213] et sont parvenus à faire en sorte que Sélassié reconnaisse la RPC en cessant de soutenir les rebelles érythréens[214].

---

210 *Ibid.,* p.189.

211 Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

212 David Morison, « Soviet and Chinese Policies in Africa » in Colin Legum (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, *op.cit.*, pp. A100-A101.

213 « The Horn and Your discussions in Peking », Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 10 mai 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 5/78.

214 Voir partie 2 chapitre 4

Mais depuis la révolution éthiopienne, les Chinois perdent de l'influence dans le pays. D'après Henze, il semblerait que Mengistu se soit précocement tourné vers Moscou sans se sentir préoccupé par la Chine, ni en ressentir la moindre curiosité.

Tandis que Siad Barre autorisait l'investissement de la base soviétique de Berbera, les Chinois perdaient également de l'influence en Somalie[215].

En mars 1977, lorsque la réponse au PRM21 sur la Corne de l'Afrique est élaborée, les États-Unis ont conscience que la RPC a intérêt à ce que Washington joue un rôle de contrepoids face aux Soviétiques dans la région. Mais ils estiment également qu'en jouant un rôle d'apôtre du tiers-monde vis-à-vis des superpuissances et dans les rapports Nord-Sud, la Chine ne peut réellement s'allier aux États-Unis sur ce terrain. L'analyse conclut ainsi sur le sujet : « Si les efforts de la RPC dans la Corne peuvent être utiles à nos intérêts [...] nos motivations sont suffisamment différentes pour fournir une base insatisfaisante pour coordonner nos politiques en opposition aux mouvements soviétiques[216] ». Les actions américaines et chinoises vont donc dans le même sens mais ne sont pas coordonnées.

En avril 1977, tandis que l'administration Carter est contrainte de rapatrier une partie de ses ressortissants et d'évacuer la base de Kagnew, Pékin déplore en privé l'expulsion des Américains tout en affirmant sa conviction que les Soviétiques sont à la manœuvre. L'aide chinoise à Addis-Abeba est alors en déclin et Pékin refuse de s'engager dans de nouveaux projets de soutien économique[217].

Peu de temps après le début officiel de la guerre de l'Ogaden, les États-Unis considèrent néanmoins que les Chinois ne peuvent être considérés comme un facteur décisif dans la région, n'ayant pas la capacité de rivaliser avec les Soviétiques. Ils notent seulement que « dans la mesure où ils ont de l'influence, cela tend à être favorable aux intérêts [Américains] (et à ceux de l'Ouest en général)[218] ». Lorsqu'en février 1978 Brzeziński évoque l'idée d'impliquer les Chinois, Brown lui rappelle le rôle secondaire joué par Pékin dans la région en disant que les États-Unis « ne peuvent pas s'attendre à ce que la Chine fasse quoi que ce soit dans la Corne », mais sans omettre de préciser préalablement : « Ce que font les Russes dans la Corne devrait influencer ce que nous faisons avec la Chine[219]. »

215« The Horn and Your discussions in Peking », Memorandum From Henze to Brzezinski, *op. cit.*

216Paper Prepared by the Policy Review Committee (PRM-21), Washington, non-daté, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.10, *op. cit.*

217Memorandum from Paul Henze to Brzeziński, Washington, 28 avril 1977, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Evening Reports File, 2/77-6/77.

218Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 19 septembre 1977, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.29, *op. cit.*

219Record of a Special Coordination Meeting, Washington, 10 février 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.54, *op.cit.*

Car si les Soviétiques ne sont pas sensibles aux préoccupations américaines au sujet de la Corne, Washington n'est pas tenue de prendre en compte les réticences russes au sujet d'un rapprochement américano-chinois et si la Chine n'a pas véritablement les moyens de s'investir dans la Corne de l'Afrique, une prise de position commune avec les Américains à son sujet constitue néanmoins un important levier contre les Soviétiques.

Elle n'est d'ailleurs pas inactive au niveau diplomatique. En octobre 1977, la NCNA applaudit les efforts de l'OUA et de la Ligue arabe pour tenter de trouver une issue au conflit entre la Somalie et l'Éthiopie, tandis qu'elle fustige Moscou, l'accusant de s'en « mêler », « d'introduire de grandes quantités de munitions dans la région » et de vouloir prendre le contrôle de la mer Rouge en accusant avec hypocrisie l'« impérialisme » de comploter à cette fin. En Chine, la rupture de la Somalie avec les Soviétiques est « saluée comme l'un des grands événements de 1977 » et lorsque l'année se termine, la NCNA déclare que depuis un an, l'URSS subit défaite après défaite dans la région, en particulier en Somalie, au Soudan et en Égypte[220].

Au-delà de la faible influence chinoise dans la Corne, si l'administration Carter ne profite pas encore du *tertius gaudens* pour sa politique africaine, c'est également parce que les relations entre les États-Unis et la Chine stagnent en 1977, voire se dégradent. Dans la continuité des efforts menés par Nixon et Kissinger pour se rapprocher de Pékin, Vance s'est lui-même rendu sur place durant l'été 1977 mais le secrétaire d'État et sa polarisation sur le bon déroulement des négociations SALT, ne souhaite pas « brusquer ni offenser la diplomatie soviétique[221] ». En outre, les faibles mesures proposées à Pékin sur la relation entre Taïwan et les États-Unis ne sont pas encore satisfaisantes pour les dirigeants chinois. Du fait de sa trop grande précaution, la mission de Vance n'aboutit pas.

Signalons néanmoins que son échec est également imputable à une « fuite bien orchestrée par le NSA » qui donne alors « une image très négative du secrétaire d'État[222] ». En effet, la normalisation entre les États-Unis et la Chine va constituer, selon la politologue Jean Garrison, « un cas classique de lutte bureaucratique » et révéler un nouvel antagonisme aux effets dévastateurs sur l'administration démocrate. Comme le souligne également le chercheur David Rothkopf, « Vance et Brzezinski [vont articuler] des visions discordantes sur l'influence de la Chine pour la compétition géopolitique dans les rapports américano-soviétiques[223] ». Cette opposition sera décuplée par les hauts fonctionnaires du département d'État et du NSC alors que « tout sera mis en œuvre pour nuire

220David Morison,*op. cit.*, pp.A100-A101.
221Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.548.
222*Ibid.*p.548.
223Jean Garrison, *Making China Policy. From Nixon to G.W. Bush*, Boulder, Westview Press, 2005, p.48 et David Rothkopf, *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, Public Affairs, 2005, p.188, cité par Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.548.

à l'autre bureaucratie[224] ».

Or suite à l'implication massive de Moscou et de Cuba dans la Corne de l'Afrique, le département de la Défense rejoint la position du NSC sur l'utilité stratégique d'un rapprochement avec Pékin. Lors d'une rencontre SCC le 2 mars 1978, tandis que les conseillers de Carter sont d'accord pour relancer des consultations avec la Chine sur la base d'une coopération scientifique et technologique, Harold Brown estime qu'il pourrait être utile d'évoquer avec eux certains aspects politiques, en particulier la situation dans la Corne de l'Afrique[225]. Il propose une déclaration commune avec les Chinois au sujet de leur préoccupations concernant la région, ce à quoi s'oppose Vance qui estime que les relations s'étant dégradées entre Washington et Moscou, les États-Unis se retrouvent dans un virage délicat. Brown insiste en disant que les Chinois – qui se sont déclarés prêts à fournir de l'armement au Soudan en cas d'agression extérieure – souhaitent être « en contact étroit » avec les États-Unis. Brzeziński ajoute : « Nous devons informer les Soviétiques qu'ils n'ont pas les mains libres et que ce qu'ils font comporte des risques ».

Cependant, Vance se drape dans sa position habituelle et ajoute qu'il « pense que la [stratégie] clé reste toujours SALT » et que si les Américains font « des progrès sur SALT, alors beaucoup de choses se mettront en place qui ne se mettront pas en place autrement ».

Brzeziński exprime alors une forme d'impatience en regrettant que « certains remèdes » soient rejetés « parce qu'ils vont trop loin et d'autres […] parce qu'ils ne vont pas assez loin », tandis que le secrétaire à la Défense souligne sa position en disant qu'il recommande que les États-Unis « parlent de la Corne de l'Afrique et d'autres sujets généraux avec les Chinois ». Les deux sont soutenus par David Aaron qui suggère que la question de l'Afrique australe soit également évoquée avec Pékin.

Mais Vance ne souhaite parler avec les Chinois que de coopération au sujet des sciences et de la technologie ce qui pousse Brown à exprimer finalement sa déception en disant au secrétaire d'État : « Abandonner la consultation politique avec la Chine? Cy[rus Vance], je ne suis pas d'accord avec ça[226]. »

Le lendemain, Brzeziński commence « à faire pression sur le président pour des initiatives plus soutenues envers la Chine[227] ». Il évoque l'Éthiopie avec Carter et, lui fait part de son approche et de ses propres recommandations. Pour lui, les actions soviétiques imposent un *linkage* et il est temps que les États-Unis agissent, que le président engage, parallèlement aux pourparlers avec les Soviétiques, une consultation avec les Chinois[228]. Dans un mémorandum complétant le compte

224Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.548.
225Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,*p.189 et Record of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 2 Mars 1978, *FRUS, op.cit.*
226Record of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 2 Mars 1978, *FRUS, op.cit.*
227Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.189.
228*Ibid.*, pp.189-190.

rendu de la rencontre SCC de la veille il écrit :

> Le domaine qui soulève le plus grand émoi chez les Soviétiques est la Chine. Nous avons entièrement négligé cette dimension. Développer une plus grande coopération avec les Chinois dans le domaine de la science et de la technologie sera une ouverture utile (et nous devrions encourager - et non décourager - les ventes d'armes d'Europe occidentale à la Chine). Nous devons également développer délibérément des consultations et peut-être même une coopération politique. Les Chinois s'inquiètent au sujet du Moyen-Orient et de la Corne africaine, et ils pourraient même nous aider plus directement […]. Dans tous les cas, les Soviétiques sont prêts à agir à plusieurs niveaux dans leurs relations avec nous ; nous ne devons pas être indûment sensibles aux préoccupations soviétiques et, de la même manière, agir à plusieurs niveaux à leur égard[229].

Il soulève alors la possibilité qu'il s'occupe lui-même de manœuvrer avec les Chinois[230].

Vance est tout à fait opposé à ce que Brzeziński se rende en Chine. Pour lui, le NSA ne peut légitimement s'octroyer le rôle de porte-parole de la politique étrangère américaine lors d'un voyage si médiatisé, ce registre étant, d'après lui, celui du président et du secrétaire d'État. Vance, qui avait déjà insisté sur ce point, estime qu'il va y avoir une confusion à propos du rôle des conseillers et de celui qui s'exprime au sujet de la politique étrangère dans l'administration et redoute par ailleurs que Brzeziński ne mène trop rapidement la normalisation entre Washington et Pékin sans ménager le Congrès avant même que les membres de l'institution ne soient correctement informés[231].

Le vice-président Mondale, qui souhaite se rendre lui-même en Chine, est initialement également opposé au voyage de Brzeziński, mais se range finalement du côté du NSA. Il fera son propre séjour en Chine en 1979 qui d'après Vance sera « l'un des voyages les plus importants et les plus couronnés de succès jamais effectués par un officiel américain en Chine.[232] ».

Pour Brzeziński cependant, l'opposition du département d'État est liée au caractère de l'institution, probablement l'agence la plus prompte à Washington à adopter un « esprit de clocher[233] » et à la frustration du secrétaire d'État devant la portée symbolique d'une mission en Chine menée par le conseiller à la sécurité nationale[234]. Il estime également que l'opposition grandissante entre lui est Vance n'est également pas étrangère à la réticence du département d'État. Il écrit :

> J'ai senti que la difficulté était peut-être aussi due au désaccord croissant entre Vance et moi sur les relations américano-soviétiques. Pour Vance, mener à terme avec succès les pourparlers SALT était la priorité absolue. Mais bien que je partageasse la

229Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 3 mars 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.66 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d66 ;consulté le 17 mars 2022).
230Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.189.
231Cyrus Vance, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.114-115.
232*Ibid.*, p.115.
233Il emploie précisément le terme « *turf-conscious* ».
234Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.203.

> préoccupation du secrétaire, j'étais alors devenu assez préoccupé par la mauvaise utilisation de la détente par Moscou pour améliorer la position géopolitique et stratégique soviétique autour de l'Arabie saoudite, en particulier par la présence militaire cubaine en Éthiopie. J'étais convaincu qu'une réponse stratégique était nécessaire[235].

Finalement Carter, pourtant préoccupé par les arguments de son secrétaire d'État et après des mois d'hésitation au sujet de la meilleure stratégie à adopter avec les Chinois – celle conseillée par Vance ou celle conseillée par Brzeziński[236] – indique à Mondale, Vance et Brzeziński dans le courant du mois de mars 1978 que le NSA va faire le voyage[237]. Brzeziński est en effet parvenu à utiliser son influence sur un nombre important d'acteurs de l'administration (Mondale, Brown, Turner, Jordan, etc.), pour gagner l'approbation de Carter. Le secrétaire à la Défense Brown fait même parvenir un mémorandum à Carter pour réitérer sa conviction qu'il faut mener des consultations avec les Chinois en réponse aux actions soviétiques dans la Corne de l'Afrique et pour soutenir Brzeziński dans son projet. Il écrit :

> Je propose que nous réagissions en engageant des pourparlers avec la RPC sur des questions d'intérêt commun. Cela inquiéterait sûrement les Soviétiques. Ce serait une réponse à leurs actions dans la Corne d'une nature et d'une ampleur appropriées en étant politique et stratégique. [Cela pourrait se faire] par le biais d'un émissaire spécial à Pékin, si cela peut être effectué dans le cadre d'une visite de Zbig[niew Brzeziński] à Pékin, une visite que je soutiens fermement en tous les cas. […] Nous et la RPC discuterions lors de ces réunions de questions telles que la façon de travailler ensemble au sujet de la Corne. […] Je crois que nous devons être prêts à bouleverser les Soviétiques autant qu'ils nous ont bouleversés par leurs actions dans la Corne, afin de les décourager d'étendre ces activités à des endroits encore plus dangereux. […] [Seront informés :] les Saoudiens, les Iraniens et autres amis à qui nous souhaitons démontrer que les Soviétiques ne peuvent pas agir en toute impunité. […] Nous pourrions entamer de telles discussions par phases, en commençant spécifiquement par l'Afrique[238].

Brzeziński réussit finalement à « rendre irréversible l'appui bureaucratique à son égard » tout en manigançant « un stratagème pour se faire inviter par Pékin[239] ».

Pour avancer sur la normalisation, Carter demande ensuite à Brzeziński et Vance de former une petite équipe avec un de leurs assistants respectifs. À ce petit groupe – un format restreint pour éviter les fuites – s'ajoute le vice-président Mondale[240]. Vance, qui souhaite que la normalisation se

235Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* pp.203-204.
236Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.550.
237Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.205, voir aussi : Note From President Carter to Vice President Mondale and Secretary of State Vance, Washington, 16 mars 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XIII, China, September 1977–May 1978, doc.86 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d86 ; consulté le 15 juin 2022).
238Memorandum From Secretary of Defense Brown to President Carter, Washington, 11 mars 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XIII, China, September 1977–May 1978, doc.83 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d83 ; consulté le 15 juin 2022).
239Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.549, voir également Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.275.
240Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.116.

fasse tranquillement pour ne pas doubler les pourparlers autour de SALT, va rapidement être contrarié par l'attitude de Brzeziński. Il écrira à ce sujet :

> Brzeziński […] a fait des remarques provocantes en public sur les actions internationales soviétiques. En général, il a permis que son voyage [en Chine] soit qualifié d'acte d'opposition délibéré des États-Unis à un moment où les relations avec Moscou se détérioraient à propos de la Corne de l'Afrique et d'autres problèmes. Cela m'a dérangé. Avec mes conseillers les plus qualifiés et expérimentés, j'étais convaincu que le discours vague à propos de « jouer la carte chinoise », un stratagème toujours dangereux, était un geste particulièrement risqué à un moment où nous étions à une période sensible des négociations SALT. De plus, nous recherchions également à ce moment-là [à mettre en place] une mesure de coopération et de retenue soviétique pour protéger la Somalie des conséquences de son invasion de l'Ogaden[241].

Mais Brzeziński insiste pour répondre à l'épreuve de force que suggère Moscou dans la Corne de l'Afrique et pense qu'il faut utiliser le rapprochement de Washington avec Pékin pour contraindre les Soviétiques à mettre un terme à leur impérialisme dans le tiers-monde. Il reconnaît que Vance et lui sont en « sérieux désagrément » à propos de la normalisation avec la Chine autant qu'avec le *linkage*[242]. Il décèle néanmoins une incohérence chez Vance et écrit : « Si nous ne devions pas faire de *linkage* entre SALT et le mauvais comportement soviétique – ainsi que Vance l'avançait vivement – alors pourquoi devrions-nous laisser les Soviétiques lier (négativement) SALT et de meilleures relations américano-chinoises[243] ? »

Les inquiétudes du secrétaire d'État ne sont pas infondées, mais au-delà de la politique américaine, c'est bien sa position dans le processus décisionnel qui est en jeu. Le rapprochement avec la Chine mené par Brzeziński et l'influence grandissante de ce dernier sur le président américain vont pousser la Maison-Blanche à marginaliser Cyrus Vance et certains de ses fidèles collaborateurs. La normalisation des rapports entre les États-Unis et Pékin menée par le NSC est ainsi l'un des jalons du déclin de l'influence sur les affaires étrangères du département d'État au sein de l'administration Carter.

Quelques jours avant le départ, les instructions du président démocrate pour le voyage en Chine de Brzeziński sont finalisées. Elles évoquent – entre autres – la nécessité pour le conseiller à la sécurité nationale d'explorer une réponse commune à l'expansionnisme de l'Union soviétique dans le monde et espère que les dirigeants chinois seront d'accord pour « fournir un soutien à la Somalie[244] ».

Le conseiller du NSA sur la Corne de l'Afrique donne également ses propres recommandations

241*Ibid.*, p.116.
242Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.222.
243*Ibid.*, p.196.
244*Ibid.*, p.207.

dans un mémorandum intitulé « La Corne et vos entretiens à Pékin[245] ». Après avoir évoqué le rapport entre la Chine et la Corne de l'Afrique dans les années précédentes il souligne le fait que les Chinois sont probablement « moins intéressés par la Corne intrinsèquement qu'en tant que zone de compétition Est-Ouest où les Soviétiques semblent prendre le dessus ». Il suggère à son supérieur d'interroger les Chinois au sujet de leur opinion concernant Mengistu et Siad Barre et souligne que les Chinois ne voient probablement pas la Corne de manière aussi émotionnelle et simplifiée que peuvent le faire les États arabes qui ont poussé les États-Unis à s'engager coûte que coûte auprès de la Somalie contre l'Éthiopie.

Il livre un point de vue sans doute plus subjectif lorsqu'il écrit que Pékin est probablement attachée à l'intégrité territoriale des pays, condamne l'agression somalienne et souhaite voir les États de la Corne détachés de l'un ou de l'autre « bloc de grande puissance ».

Il suggère ensuite une série de questions : comment les Chinois envisagent de contester la position des Soviétiques en Éthiopie et peut-on s'interroger sur un nouveau soutien chinois aux Érythréens ? À en juger par le discours du conseiller à la sécurité nationale auprès des dirigeants chinois, les suggestions de Henze ont été prises en compte comme nous allons le voir.

Ainsi soutenu et conseillé, Brzeziński se rend donc à Pékin, le 20 mai 1978. Dans le palais de l'Assemblée du Peuple où il est reçu, il évoque la Corne de l'Afrique lors d'une longue présentation de la politique américaine adressée au ministre des Affaires étrangères chinois Huang Hua. Il s'attarde en premier lieu sur la réponse de Washington à l'implication de Moscou et sur sa propre opinion :

> Lorsque l'Union soviétique avait une base navale à Berbera, nous avons entamé des négociations sur la restriction navale avec l'Union soviétique concernant l'océan Indien. À la lumière de la situation qui s'est développée dans la Corne africaine, ces pourparlers sont maintenant en suspens. [...] Nous pensons que les Soviétiques sont responsables. Ils ont armé les Somaliens et créé les conditions préalables [...]. Ils ont ensuite armé l'Éthiopie et injecté leur présence militaire. Nous avons encouragé les pays africains à se préoccuper de cela et à s'impliquer dans la recherche d'une solution[246].

Il va loin dans ses confessions puisqu'il dit que les États-Unis ont encouragé leurs alliés à fournir une assistance militaire à la Somalie mais également à l'Érythrée. Il ajoute que les États-

245« The Horn and Your discussions in Peking », Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 10 mai 1978, *ACPL*, *op. cit.*

246Memorandum of conversation : « Summary of Dr. Brzezinski's Meeting with Foreign Minister Huang Hua, May 20, 1978, The Great Hall of the People (Pékin) », Washington, 25 mai 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 9, China (People's Republic of) – Brzezinski's trip, 5/23/78-6/20/78, p.10.

Unis étudient « la possibilité de fournir une assistance militaire et économique à la Somalie ».

Il interroge ensuite les Chinois, en disant que la Maison-Blanche serait reconnaissante « de recevoir [...] conseils et [...] jugement [de la part des Chinois] concernant l'évolution de la situation dans la Corne africaine[247] ». Pour Brzeziński, le problème reste entier ainsi que la nécessité d'une réponse significative au comportement du Kremlin. Après avoir souligné la position non-alignée dont se revendique Cuba, il dit à Huang Hua : « Vous avez une influence avec un certain nombre de pays non-alignés. J'espère que vous l'utiliserez pour discréditer les Cubains et exposer leur rôle de mandataire soviétique en Afrique ». Il termine avec les questions qui semblent trouver leur origine dans les notes adressées par son conseiller Henze et dit que les États-Unis seraient « intéressés et reconnaissants » si les Chinois étaient prêts à partager leur jugement concernant Mengistu, à savoir s'ils le considéraient comme un simple « outil soviétique » ou comme une « force potentiellement indépendante ». Il interroge le ministre chinois également sur son opinion à propos de Siad Barre et demande quelles sont les intentions de la Chine au sujet de l'Érythrée et du Soudan[248]. Le discours de Brzeziński – qui concerne un grand nombre de points – est très long et Huang Hua, après l'avoir remercié, reporte sa réponse au lendemain.

Le discours de Huang le jour suivant montre très clairement que, pour Pékin, la normalisation entre les États-Unis et la Chine doit se faire dans le but principal d'affaiblir l'Union soviétique. En effet, si la question de Taïwan – qui entretient, pour des raisons historiques, des relations diplomatiques cordiales avec les États-Unis – a longtemps constitué un frein à l'amélioration des relations entre Washington et Pékin, en 1978, la crainte d'un encerclement par l'URSS et ses alliés est telle qu'elle encourage les Chinois à une certaine souplesse et à patienter au sujet de la réunification entre les deux Chine[249].

Ainsi, pour Huang, si la Chine et les États-Unis « ont des systèmes sociaux et des idéologies différentes », ils partagent néanmoins un grand nombre de « terrains d'entente », le principal étant une collaboration « pour faire face à l'ours polaire », une ambition « conforme aux intérêts stratégiques des deux côtés[250] ». Selon les termes du NSA, la répartie du ministre chinois est « une longue diatribe contre les Soviétiques, mêlée de commentaires sur la prétendue mollesse et la naïveté américaines à propos de SALT[251] ».

En effet, Huang Hua ne mâche pas ses mots au sujet de l'Union Soviétique dont il perçoit le

247*Ibid.*, p.10.
248*Ibid.* p.11.
249Antoine COPPOLANI, « Deng Xiaoping aux États-Unis, " Le Grand Bond en Occident », *op. cit.*, p.76.
250Memorandum of conversation : « Summary of Dr. Brzezinski's Meeting with Foreign Minister Huang Hua », *op. cit.*, p.5.
251Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.212.

régime comme une « dictature fasciste[252] ». En Afrique, il l'accuse d'intensifier « ses efforts d'expansion », une manœuvre qui constitue « une partie importante de [sa] stratégie de guerre mondiale » dont le but est de contrôler la route « entre l'Atlantique et l'océan Indien » pour encercler l'Europe. Après l'Angola, d'après Huang, l'Union soviétique a « orchestré l'invasion du Zaïre[253] » avant son « implication massive dans la Corne de l'Afrique ». Dans cette région, toujours d'après le ministre chinois, Moscou a utilisé les différends entre la Somalie et l'Éthiopie pour les inciter au conflit avant de « les forcer à se battre mutuellement afin de tirer les marrons de l'Union soviétique du feu ». Pour les Chinois, la deuxième invasion du Shaba est « la poursuite de l'invasion des forces soviéto-cubaines au Zaïre » tandis qu'en Afrique australe Moscou mène plus avant « sa politique d'expansion et d'infiltration[254] ».

Toujours selon Huang, cette situation est liée à l'absence de réaction de la part de Washington tandis que le rapport de force actuelle entre les deux superpuissances, « cause principale d'intranquillité dans le monde », est arrivée à une « position stratégique générale » où « l'Union soviétique est sur l'offensive et les États-Unis sur la défensive[255] ». D'après Huang, « la détente, la paix durable ou une génération de la paix n'existent pas » et les États-Unis craignent l'Union soviétique et manque de fermeté, en particulier en Afrique. Il dit :

> En Afrique, l'Union soviétique fait de l'infiltration et de l'expansion et lance un défi ouvert aux États-Unis. Ceci, je pense, est en rapport avec la faible réponse de la part des États-Unis. Et je pense que la politique d'apaisement ne peut que faire grandir les ambitions d'hégémonie de l'Union soviétique. Pour utiliser un vieux dicton chinois, c'est vraiment comme […] donner des ailes à un tigre pour le renforcer. Les alliés des États-Unis et de certains pays de la région [...] sont mécontents de la politique d'apaisement des États-Unis. Ils craignent qu'au moment crucial, les États-Unis pourraient même se retirer[256].

Dans sa critique de l'administration Carter, on peut discerner une condamnation de la politique du département d'État et en particulier d'Andrew Young qui s'est toujours appliqué à minimiser l'influence négative des Cubains en Afrique et Huang Hua insiste :

> Face à l'expansion des forces soviéto-cubaines en Afrique, la réponse américaine est trop faible. À un moment ou à un autre, nous avons entendu les déclarations du côté américain pour justifier l'invasion des forces soviéto-cubaines en Afrique. Certains amis africains nous ont exprimé leur mécontentement à ce sujet. Cela ne peut que gonfler les ambitions soviétiques en Afrique et susciter le mécontentement

252Memorandum of conversation : « Summary of Dr. Brzezinski's Meeting with Foreign Minister Huang Hua », 21 mai 1978, Pékin, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 9, China (People's Republic of) – Brzezinski's trip, 5/15/78-5/22/78, p.3.
253*Ibid.*, p.7-8.
254*Ibid.*, p.7-8.
255*Ibid.*, p.2.
256*Ibid.*, p.4.

> dans d'autres pays africains. L'Union soviétique utilise des mercenaires cubains pour s'infiltrer en Afrique. Cuba est juste sous le nez des États-Unis, mais les États-Unis n'ont rien fait. C'est difficile à comprendre[257].

En ce qui concerne les intentions chinoises pour la Corne de l'Afrique, il ne répond pas directement aux questions de Brzeziński à propos de Mengistu, de l'Érythrée, etc. Il est probable que Pékin n'ait pas véritablement de stratégie à ce sujet et ne dispose, par ailleurs, que de leviers limités. Huang estime cependant que la Somalie a fait une belle avancée politique en se retirant de l'Ogaden et insiste sur le fait que les Cubains ne sont que des *proxies* de l'Union soviétique, qu'ils sapent le mouvement des non-alignés plus qu'ils n'en font partie et qu'il est essentiel d'apporter tout le soutien nécessaire à « l'Afrique et aux Arabes en opposition aux forces soviétiques et cubaines pour les forcer à se retirer d'Afrique ».

Il conclut sur la question en disant qu'il est possible pour les Chinois « de lancer une campagne vigoureuse de soutien aux pays africains pour chasser les forces soviéto-cubaines d'Afrique[258] ».

Si la position de la Chine n'est pas en totale adéquation avec celle de l'administration Carter, qui a, jusque-là, favorisé une politique régionaliste, elle l'est, en revanche, avec celle de Brzeziński. En effet, le conseiller à la sécurité nationale est le premier à regretter la faiblesse de la réponse américaine dans la Corne de l'Afrique, en particulier depuis que son idée d'envoyer un porte-avions a été mise de côté. Il répond d'ailleurs à Huang Hua : « Je suis tout à fait d'accord avec votre évaluation de la situation africaine et des projets soviétiques à l'égard de ce continent. C'est pour cela que nous avons répondu si énergiquement ces derniers jours à la nouvelle invasion du Shaba[259]. »

Le NSA s'attendait à ce qu'un soutien assumé au Zaïre de la part des États-Unis lors de la seconde guerre du Shaba montre aux Chinois que Washington partage les mêmes ambitions que Pékin. Lorsque Brzeziński s'apprêtait à décoller pour la Chine, il écrivait dans son journal : « Avant de partir, j'ai pris les mesures nécessaires pour m'assurer que les avions américains soutiennent le parachutage français au Zaïre. Ce n'était pas seulement une étape importante montrant notre détermination, mais cela transmettra [également] d'utiles leçons aux Chinois[260] ».

Dans sa réponse à Huang, il dit qu'« ensemble » les États-Unis et la Chine « pourraient générer une confrontation politique beaucoup plus forte face à l'intrusion hégémonique soviéto-cubaine » et ajoute au sujet de la Somalie et de l'Éthiopie qu'il espère qu'avec plus de concertations, les États-Unis et la Chine vont mener des actions parallèles qui se « renforcent mutuellement ».

257*Ibid.*, p.8.
258*Ibid.*, p.8.
259*Ibid.*, p.19.
260Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.209.

Dans les jours qui suivent, Brzeziński rencontre le président du parti communiste chinois Hua Guofeng après avoir vu le vice-président Deng Xaoping. Ce dernier lui rappelle ce que lui a dit son ministre des Affaires étrangères et insiste sur la question du Vietnam qui, depuis le départ des Américains, se prend, d'après lui, pour la troisième puissance militaire mondiale, devant la Chine, et se comporte comme « comme un paon qui fait la roue[261] ».

Tout comme Huang Hua, il affirme que d'après l'opinion du *leadership* chinois « les États-Unis ne sont pas assez fermes dans leurs actions[262] ».

Le voyage de Brzeziński est un succès. En insistant sur la normalisation entre les États-Unis et la Chine, le NSA souligne son désir de défier Moscou et les Chinois approuvent grandement. Certains le surnomment « le dresseur d'ours polaire[263] » pour sa détermination à s'opposer aux entreprises soviétiques. Devant la Grande Muraille, il lance à ses accompagnateurs chinois : « Si nous arrivons au sommet en premier, [...] vous irez vous confronter aux Russes en Éthiopie […]. Si vous y arrivez en premier, [...] nous irons affronter les Russes en Éthiopie.[264] » Lors du banquet d'adieu organisé en son l'honneur au palais de l'Assemblée du Peuple, Brzeziński qui souligne que ni Washington ni Pékin n'utilisent de « maraudeurs internationaux […] pour faire évoluer des ambitions de grande-puissance » en Afrique insiste en affirmant que les États-Unis et la Chine ont un intérêt mutuel à lutter contre l'influence de Moscou sur le continent[265].

Quelques jours après son retour de Chine, Brzeziński fait un compte-rendu de son voyage au président Carter. En rappelant les objectifs de sa visite, il met en première position l'importance des consultations entre Américains et Chinois sur des questions stratégiques et en particulier sur un « renforcement mutuel » des actions américaines et chinoises séparées « dans des régions comme la Corne de l'Afrique[266] ». Il confirme la perception d'encerclement des Chinois qui évoquent la situation en Indochine comme « un dessein soutenu par les Soviétiques pour établir une hégémonie

261Antoine COPPOLANI, « Deng Xiaoping aux États-Unis,... », *op. cit.*, pp. 76-77.

262Memorandum of conversation, « Meeting with Vice Premier Teng Hsiao P'ing, May 21, 1978, The Great Hall of the People (Pékin) », Washington, 25 mai 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 9, China (People's Republic of) – Brzezinski's trip, 5/23/78-6/20/78, p.14.

263Jay MATHEWS, « Brzezinski Trip Brings No Signs Of Chinese Shift », *The Washington Post*, 24 mai 1978 (En ligne :https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/05/24/brzezinski-trip-brings-no-signs-of-chinese-shift/9977f7f2-359d-445c-b816-a22dfbe90810/ ; consulté le 10 novembre 2021)

264*Ibid.*

265Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.127.

266Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, 25 mai 1978, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Geographic Files, Container 9, China (People's Republic of) – Brzezinski's trip, 5/23/78-6/20/78, p.1.

pro-soviétique[267] » et estime qu'il est important que le département d'État cesse de préciser, dans sa description de la politique américaine en Asie du Sud-Est, son souhait de normaliser la relation entre Washington et le Vietnam.

Dans son rapport Brzeziński dit qu'il est important de « souligner publiquement la convergence d'opinion fondamentale » entre les États-Unis et la Chine au sujet de la source d'instabilité que constitue l'Union soviétique. Curieusement, et malgré les discours de Huang et Deng, il estime que les Chinois n'ont pas trop insisté sur la faiblesse des réponses américaines et ne les ont pas accusés « d'apaisement ». Pour le NSA, l'intervention au Zaïre a « fourni un contexte rassurant » à sa visite en Chine[268]. À la lecture de ce document, il paraît donc évident que le rapprochement avec les Chinois se fait pour Brzeziński dans un cadre principalement stratégique, contre Moscou et ses actions, notamment en Afrique.

Lors de ces rencontres et des suivantes, il est finalement apprécié par les dirigeants chinois et livre des informations confidentielles au sujet des négociations avec Moscou (il précise d'ailleurs dans son rapport au retour de Chine qu'il a évoqué SALT et parlé des nouvelles technologies américaines avec les Chinois). Toute la démarche du NSA va ainsi à l'encontre des recommandations du département d'État et, associées à ses discours sur le *linkage*, les manœuvres de Brzeziński alimentent la colère de Vance qui est en pleine négociation[269].

Il faut dire que les Chinois, désireux d'avoir un appui dans l'administration Carter, ont séduit Brzeziński par un « traitement exceptionnel » à Pékin, ce qui n'échappe pas au président Carter qui estime parfois que son NSA à tendance à « exalter cette histoire chinoise[270] ».

Les démarches de Carter, pourtant si prompt à se positionner en porte-à-faux avec l'administration précédente, épouse l'attitude qui fut celle de Nixon et Kissinger lorsqu'ils menaient leur propre politique vis-à-vis de la Chine avec un rôle de premier plan pour le conseiller à la sécurité nationale, la mise à l'écart du département d'État et des négociations secrètes cachées au Congrès[271].

La normalisation officielle des relations diplomatiques entre Pékin et Washington est finalement annoncée avec emphase le 15 décembre 1978, en même temps aux États-Unis qu'en Chine. L'annonce ne devait pas se faire avant le premier janvier et Vance n'est prévenu que quarante-huit heures auparavant du nouveau calendrier tandis qu'il est en déplacement au Moyen-Orient. Dans

267*Ibid.*, p.2.
268*Ibid.*, pp.1-2.
269Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.549.
270Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.276.
271*Ibid.*, p.276.

l'embarras vis-à-vis des Soviétiques et de SALT, il déclare au *Time* à son retour que le but n'est pas de mettre en compétition Moscou et Pékin mais de traiter les deux avec égalité[272].

C'est d'ailleurs Brzeziński qui annonce lui-même à l'ambassadeur Dobrynine la nouvelle, quelques heures avant le discours de Carter. Le diplomate russe a alors « l'air complètement abasourdi » et son visage devient « grisâtre » tandis que sa mâchoire tombe[273]. C'est encore le NSA qui se chargera de négocier avec le Congrès sur le *Taiwan Relations Act* au sujet de la relation entre Washington et Taïwan et qui s'arrangera avec le secrétaire à la Défense Brown pour renforcer les échanges stratégiques entre la Chine et les États-Unis – dont le transfert de certaines technologies militaires ainsi que l'échange de renseignements – dans le but de lutter contre l'expansionnisme soviétique, notamment dans la Corne de l'Afrique[274].

En choisissant ce calendrier pour la normalisation entre les États-Unis et la Chine et en marginalisant les acteurs du département d'État dans la démarche, le conseiller à la sécurité nationale et le président minent ainsi l'autorité de Vance en tant que secrétaire d'État. Dans l'humiliation, ce dernier va s'investir dans une tentative de normalisation avec le Vietnam, une initiative finalement compromise par Brzeziński qui dira au président qu'il s'agit là d'une culpabilité post-guerre du Vietnam[275]. La normalisation avec le pays, pourtant sur le point d'aboutir, est ainsi repoussée par une directive de Carter[276].

Quelques jours après son retour de Chine en mai 1978, et après avoir critiqué les Russes lors de l'émission *Meet the Press* – et exaspéré Vance –, Brzeziński estime que « pour la première fois les Cubains et les Soviétiques prennent au sérieux les préoccupations [américaines] concernant l'Afrique et vont même jusqu'à s'en inquiéter[277]. » Mais si l'attitude provocatrice du NSA a une influence sur la politique étrangère soviétique, elle est cependant difficile à évaluer. Ce qui est sûr, c'est que le voyage du NSA ne change pas la situation dans la Corne de l'Afrique. Le virage de l'administration vers une stratégie plus résolument antisoviétique trouvera un écho dans sa politique africaine bien plus que la seule pression exercée par le NSC sur Moscou.

Le rôle de Pékin dans le conflit qui secoue la Corne de l'Afrique va d'ailleurs rester marginal. Des diplomates chinois effectueront quelques visites en Somalie, et les Chinois continueront à critiquer la présence soviéto-cubaine dans la Corne.

272Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.120.
273Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.232.
274Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, pp.549-550.
275Betty GLAD, *An Outsider in the White House...op. cit.*, p.128-129.
276Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.549
277Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.222.

En janvier 1979, les Américains constatent que les Chinois fournissent des « armes légères et du matériel de communication » aux Somaliens[278]. En mars de la même année, l'agence du NCNA d'Addis-Abeba, accusée de « propagande visant à affaiblir l'unité et la révolution éthiopienne[279] » est fermée, tandis que le gouvernement éthiopien prend « fait et cause pour le Vietnam dans le conflit sino-vietnamien[280] ». En septembre, les Chinois soulèvent avec prudence la question érythréenne sans littéralement soutenir les rebelles mais en évoquant le caractère contradictoire de l'URSS, ancienne alliée des sécessionnistes.

La Chine établit des relations diplomatiques avec Djibouti le 8 janvier 1979, et Pékin soutient « fermement » la juste cause djiboutienne consistant à « sauvegarder son indépendance nationale, la souveraineté de son État et son intégrité territoriale ». À la fin de l'année, le président Hassan Gouled Aptidon passe une semaine en Chine, et selon un commentateur Chinois du magazine *Beijing review*, Djibouti a joué « un rôle positif en préservant paix et sécurité dans la région[281] ».

Néanmoins, comme le redoutait Vance, la normalisation entre Washington et Pékin orchestrée par Brzeziński met du plomb dans l'aile aux négociations avec les Soviétiques, compromettant – à dessein ? – les accords SALT et accentuant la confrontation avec Moscou. Il est possible qu'en conséquence, les Russes ne se soient pas privés, devant d'autres opportunités, d'étendre leur influence dans le tiers-monde. Ce qui a commencé dans la Corne de l'Afrique prend une tournure sérieuse tandis que Washington se rapproche de la Chine. L'année 1979 débute par le voyage de Deng Xaoping aux États-Unis en janvier et se termine par l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques en décembre. Si le Kremlin a été encouragé par l'attitude de défi de l'administration Carter, SALT gît donc ainsi, non pas dans les sables de l'Ogaden, mais bien dans le limon du Yang-Tsé-Kiang pour se conformer à la rhétorique poétique du NSA de Carter.

En outre, en s'affichant ainsi comme le maître d'œuvre de la normalisation des relations sino-américaines, Brzeziński affirme la prédominance du NSC dans la formulation de la politique étrangère américaine. Comme le précise Charles-Philippe David *: «* Tant l'URSS que la Chine constatèrent que Brzeziński (comme Kissinger à l'époque de Nixon) était dorénavant le véritable conseiller et représentant de Carter et que les mêmes conditions existaient toujours, soit l'approche

278Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 22 janvier 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 1/79-6/79.

279Bruce D. LARKIN, « China in Africa. Modernization and African Stability », *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1979-1980*, *op. cit.*, p.A117.

280Note du ministère des Affaires étrangère (DAM), Paris le 2 avril 1979, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers chargés des affaires africaines et malgaches et des DOM-TOM, Corne de l'Afrique, suivi des relations diplomatiques bilatérales, 1978-1980, AG/5(3)/1246.

281Bruce D. LARKIN, *op. cit.*, p.A116-A117.

personnalisée avec l'assistant du président, l'exclusion du département d'État et les pourparlers secrets[282] ».

282Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.550.

Chapitre VIII : La stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique à l'épreuve des rapports de force régionaux

Introduction : Le virage progressif de la politique étrangère américaine

La guerre de l'Ogaden ayant baissé en intensité, les relations entre les États-Unis et la Corne de l'Afrique suivent un cours tranquille pendant l'année 1979 et sont menées par le personnel et les experts bureaucratiques de l'administration plutôt que par les dirigeants institutionnels majeurs tels que Vance, Brzeziński ou Carter.

Malgré la tension provoquée par le rapprochement entre les États-Unis et la Chine, les négociations sur les armements stratégiques entre Washington et Moscou progressent et s'achèvent tandis que l'accord est signé à Vienne par Carter et Brejnev le 18 juin 1979. La voie vers une ratification par le Congrès promet, cependant, d'être semée d'embûches. L'aventurisme soviétique pousse les parlementaires à percevoir les négociations avec l'URSS d'un mauvais œil alors que le mouvement néo-conservateur émergeant – profondément anticommuniste – s'organise pour rejeter le traité. En outre, les « colombes » du département d'État ne vont pas longtemps profiter de leur succès diplomatique et l'administration va franchir une étape dans son intransigeance tandis que la rivalité Est-Ouest va être exacerbée par la question des euromissiles et par un quiproquo autour de la présence inattendue d'une brigade soviétique à Cuba. L'invasion de l'Afghanistan par Moscou à la fin de l'année va définitivement compromettre la ratification de SALT II et finir par convaincre Carter qu'il faut agir avec plus de fermeté.

L'influence de Brzeziński, qui ne cesse de progresser tout au long de l'année 1979 va alors devenir décisive et, ce qui est resté comme « la doctrine Carter » va naître. Pour le conseiller à la sécurité nationale, les États-Unis n'ont pas été assez réactifs face à l'interventionnisme des Soviétiques en Éthiopie, en particulier lors de la guerre de l'Ogaden, ce qui les a incités à poursuivre leurs conquêtes au Moyen-Orient avec, comme seconde conséquence, l'abandon de la ratification du traité SALT II.

Si le tournant que va prendre la politique étrangère américaine au début de l'année 1980 semble soudain, ce n'est pas le cas et la radicalisation se fait en réalité progressivement, au fur et à mesure que les difficultés perdurent et que l'image d'un président faible, incapable de répondre aux défis que soumettent outrageusement les Soviétiques aux Américains persiste dans les médias et au Congrès.

Par ailleurs, les accords de Camp David signés en 1978 provoquent des tensions dans le monde arabe ; la situation entre le Yémen du Nord et du Sud se dégrade, l'Iran connaît également de grands bouleversements et l'influence soviétique grandissante en Afghanistan préoccupe Washington.

Tous ces changements ne sont pas sans conséquences sur la politique africaine de l'administration. D'après l'historien Zaki Laïdi, dès la seconde crise du Shaba au printemps 1978, « le centre de gravité de la diplomatie africaine des États-Unis s'[est] déplacé du cadre régional au cadre global en raison de l'évolution des rapports de force au sein de l'équipe de Jimmy Carter et de l'apparition de nouvelles contraintes internationales [telles que la] nécessité de renforcer la position des pays africains de la Ligue arabe favorables aux accords de Camp David (Soudan, Somalie) [et la] volonté de protéger l'accès américain dans le golfe Persique[283] ».

Cette évolution va amener l'administration à élaborer une stratégie tournée vers l'océan Indien avec une présence militaire navale grandissante reposant sur des bases locales, en particulier à Djibouti et Berbera, plus que jamais intégrées à une politique moyen-orientale. La stratégie des États-Unis dans la région va ainsi mêler le régionalisme officiel à une approche beaucoup plus ouvertement dirigée contre l'Union soviétique afin, d'une part, de répondre aux attentes des pays voisins et acteurs des accords israélo-égyptiens et, d'autre part, de reprendre la main sur ce qui, d'après Brzeziński, a coûté aux Américains la ratification des accords SALT II.

3.8.1 Les difficultés de l'administration Carter et Éthiopie et en Somalie dans le contexte d'une stratégie régionale

Pour des raisons déjà évoquées d'attachement traditionnel à Addis-Abeba, l'administration persiste, malgré la collaboration grandissante du pays avec Moscou, à tenter de maintenir des relations cordiales avec l'Éthiopie.

Le département d'État, et en particulier le bureau des Affaires africaines, considèrent toujours l'Éthiopie comme le pays « clé » de la Corne et se montrent méfiants vis-à-vis de Mogadiscio[284], tout comme certains parlementaires et autres spécialistes fonctionnaires comme Paul Henze du NSC. Ces acteurs institutionnels défendent tant et si bien leur position qu'en dépit des discours sévères de Carter et du maintien des forces soviétiques et cubaines sur le territoire éthiopien, les États-Unis gardent espoir de renouer des liens avec leur ancien allié et cherchent des solutions pour y parvenir. Durant l'été et l'automne 1978, des initiatives diplomatiques vont dans ce sens.

Le premier septembre, à l'occasion des funérailles de l'ancien président du Kenya et père de la nation Jomo Kenyatta, les membres d'une délégation américaine comprenant Andrew Young et le

283Zaki LAÏDI, « Contraintes et enjeux de la politique américaine en Afrique », *Politique africaine*, n°12, 1983, p.28.
284Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*,*op. cit*, pp.191-192.

secrétaire adjoint pour les Affaires africaines Richard Moose, sont reçus à leur demande par le nouveau président Daniel arap Moi. La délégation espère que le Kenya, qui abrite comme l'Éthiopie une région peuplée de Somalis revendiquée par Mogadiscio et qui craint également la détermination et les attaques de son voisin septentrional, pourrait servir d'intermédiaire entre Addis-Abeba et Washington. Le fait de partager un ennemi commun poussent, en effet, le Kenya et l'Éthiopie à s'entendre et les diplomates américains souhaitent utiliser cette entente pour avoir un accès diplomatique régional auprès du Derg.

Le président Moi se plaint d'ailleurs de l'attitude somalienne et encourage les Américains, qui affichent depuis quelques mois leur volonté de soutenir Siad Barre, à prendre en compte les considérations ethio-kényane et à « faire pression » sur Mogadiscio afin qu'elle « respecte l'intégrité territoriale de tous ses voisins ». Il ajoute que Mengistu est préoccupé par le soutien arabe à la Somalie.

Andrew Young rassure le président en lui affirmant que l'aide américaine permet simplement d'offrir aux Somaliens une alternative aux Soviétiques. Le secrétaire-adjoint Richard Moose assure également à Moi que les intérêts kényans ne seront pas sacrifiés pour cette entente et que le dialogue entrepris par les Américains avec Siad Barre repose sur « la condition que la Somalie vive en paix avec ses voisins ». Il évoque son voyage récent en Somalie, voyage durant lequel il a effectivement demandé des garanties à Siad Barre comme nous l'avons vu[285].

Une fois ce point clarifié – le président Moi reconnaît les États-Unis comme ayant une influence « modératrice » sur le leader somalien – Moose indique à Moi que la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie est marquée par « la suspicion et le malentendu ». Il précise qu'il regrette la situation éthiopienne actuelle, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme, et que l'administration connaît un certain nombre de désaccords avec Mengistu mais qu'elle souhaite néanmoins voir s'opérer un rapprochement entre Washington et Addis-Abeba. Il précise que les Américains reconnaissent « la nécessité de réformes de base et [sont] disposés à aborder [les] relations avec l'Éthiopie avec un esprit ouvert ».

Ce n'est pas la première fois que les États-Unis sollicitent le président kényan qui a déjà été mandaté de manière informelle quelques mois auparavant par les États-Unis tandis qu'en tant que vice-président il effectuait des visites à Washington[286]. Cette première requête l'a poussé à s'entretenir avec « le numéro deux éthiopien » présent aux funérailles de Kenyatta. L'ambassadeur américain au Kenya, Wilbert John Le Melle, qui rapporte la conversation dans un mémorandum

285Voir la partie : *Rapprochement avec la Somalie* ; ci-dessus.

286La visite de la délégation kényane est décrite dans une série de documents attachés à un mémorandum du NSC : Memorandum from Henze to Brzeziński, Washington, 3 mars 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 3/78.

destiné au département d'État, conclut en disant que les échanges n'apportent pas forcément de nouveauté au sujet de la Corne mais que le dialogue réaffirme l'intérêt mutuel pour les États-Unis et le Kenya à exercer chacun une influence sur les alliés concernés pour favoriser la stabilité régionale, en l'occurrence sur les Somaliens et les États Arabes pour les États-Unis et sur les Éthiopiens en ce qui concerne le Kenya[287].

Lors de son explication au président kényan, Moose, en parlant de la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie, pointe du doigt un problème bien spécifique concernant des lois nationales de son pays sur l'expropriation de biens américains à l'étranger et la question des indemnisations de celles-ci. Il regrette que le régime de Mengistu n'ait pas l'air de véritablement cerner le problème car la question est en train de compliquer sérieusement la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie.

En effet, une des premières missions de l'ambassadeur Chapin fraîchement nommé à Addis-Abeba consiste à résoudre les difficultés que causent trois amendements américains qui bloquent tout soutien économique que l'administration Carter pourrait envisager de fournir à L'Éthiopie. L'amendement Hickenlooper de 1962 interdit toute aide étrangère américaine aux pays ayant exproprié des biens américains sans compensations et l'amendement Gonzalez de 1972 porte sur l'attitude des États-Unis lors de débats sur le financement par les grandes institutions internationales de prêts : il exige que les représentants américains auprès de ces organisations votent contre les projets de financement destinés à des pays qui ont exproprié des sociétés américaines sans indemnisations[288]. Or depuis la révolution éthiopienne, des entreprises américaines ont été nationalisées sans que cela ait fait l'objet de compensations. Un troisième amendement limite par ailleurs les possibilités de soutien financier américain, il s'agit de l'amendement Brooke qui « sanctionne le non-paiement des arrérages des dettes gouvernementales par la suspension des crédits d'aide au développement ». Or, là encore, l'Éthiopie tarde à engager le remboursement de dettes militaires contractées en 1974-1975[289]. La mauvaise volonté de Mengistu à s'acquitter de ses devoirs financiers envers les États-Unis depuis la chute de l'Empereur rend ainsi son pays vulnérable à ces trois mécanismes du Congrès des États-Unis qui compromettent les tentatives américaines de rapprochement avec Addis-Abeba.

Un rapport de Paul Henze, produit peu de temps après l'arrivée de Chapin en Éthiopie, se montre plein d'espoir. Il précise qu'un projet d'aide très important fait partie des priorités du nouvel

287Telegram From the Embassy in Kenya to the Department of State, Nairobi, 2 Septembre, 1978, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, Part 2, Sub-Saharan Africa, doc.155 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p2/d155 ; consulté le 22 mars 2022).

288Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 15 mai 1978, *op. cit.*

289Télégramme n°490/98 de l'ambassadeur de France à Addis-Abeba Jean Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 23 mai 1979, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossiers par pays, Éthiopie (janvier 1979-décembre 1981), 91QO/998.

ambassadeur et que des signaux positifs semblent indiquer que les problèmes liés à l'indemnisation des biens américains nationalisés pourraient être résolus[290]. Mais cet optimisme va aller décroissant et la question des indemnisations va empoisonner la relation entre Washington et Addis-Abeba durablement.

Après quelques mois de discussion, Chapin rencontre fin septembre 1978 le ministre en chef Hailu Yemenu et lui exprime sa contrariété et tout le soutien que pourraient apporter les États-Unis à l'Éthiopie si toutefois Addis-Abeba montrait plus de bonne volonté dans les négociations autour de ce problème juridique qui s'éternise[291]. L'ambassadeur s'implique avec ardeur et propose une solution pour négocier un accord bilatéral entre l'Éthiopie et les États-Unis dans le cadre d'une loi qui doit encore être signée par le président, (l'*International Developement Assistance Act* de 1978*)*, par laquelle les États-Unis accepteraient que les paiements par l'Éthiopie destinés à rembourser les intérêts dans le cadre de prêts en dollars d'aide américaine soient utilisés pour rembourser les réclamations exigées par les citoyens américains et leurs entreprises nationalisées depuis 1975[292].

L'ambassadeur parvient à rencontrer Mengistu début octobre pour lui expliquer sa position. La rencontre semble constructive et elle est alors favorablement décrite par la radio éthiopienne[293]. Le 18 du même mois, tandis qu'il se rend à Washington, il se sent confiant et estime qu'il peut « exploiter l'accès qu'il a déjà développé auprès Mengistu pour l'éloigner davantage des Soviétiques[294] ».

Mais Chapin semble sous-estimer les liens qui unissent Addis-Abeba à Moscou car, tandis que la position de Mengistu en Éthiopie se renforce, son engagement envers le bloc de l'Est s'accroît et les initiatives des États-Unis pour contrer cette connivence sont vaines. Le 20 novembre 1978, le leader du Derg signe avec l'URSS un traité d'amitié et de coopération à peu près semblable à celui révoqué par les Somaliens quelques mois plus tôt[295] et il entreprend un voyage en Europe de l'Est et en URSS. À son retour, son assurance s'exprime par un discours triomphant après la victoire de l'armée nationale à Keren en Érythrée.

Au même moment, tandis que Washington voit s'affirmer le *leadership* du dirigeant éthiopien et le renforcement de ses liens avec Moscou, le département d'État envoie à l'ambassade américaine

290Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 27 juillet 1978, *op. cit.*

291Télégramme n°9859 de l'ambassadeur des États-Unis à Addis-Abeba Fred Chapin à destination du département d'État, Addis-Abeba, septembre 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 9/78.

292Télégramme n°9662 de l'ambassadeur Chapin à destination du département d'État, Addis-Abeba, septembre 1978, *ACPL*, *Ibid.*

293Evening report From Henze to Brzeziński, Washington, 2-3 octobre 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 9/78-12/78.

294Evening report From Henze to Brzeziński, Washington, 18 octobre 1978, *ACPL*, *Ibid.*

295Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.259.

d'Addis-Abeba un document d'analyse sur les manquements de l'État éthiopien concernant les droits de l'homme dans le pays. Henze pressent alors qu'un tel document, s'il est rendu public, ne va faire qu'accentuer les difficultés de Chapin[296]. La situation semble alors inextricable.

Durant le dernier mois de l'année 1978, les États-Unis estiment que 50 000 combattants somalis soutenus par Mogadiscio combattent encore dans l'Ogaden[297]. Les Soviétiques et les Cubains sont toujours massivement présents en Éthiopie et, à mesure que la situation internationale se détériore, la stratégie des États-Unis a besoin d'être clarifiée en particulier aux yeux du Congrès.

En février 1979, Moose se présente ainsi à plusieurs reprises devant la sous-commission chargée des Affaires africaines au sein de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants pour expliquer la politique de l'administration en Afrique. Le 28, il justifie la stratégie des États-Unis dans la Corne et dit que « les choix auxquels ont été confrontés les États-Unis […] ont été difficiles et complexes[298] ». Il souligne l'incapacité des acteurs du conflit à régler leurs différends lors de médiations, notamment à l'OUA, et regrette le soutien continu de la Somalie aux rebelles de l'Ogaden. Ses griefs les plus prononcés concernent évidemment la présence soviéto-cubaine alors qu'il considère que les instabilités régionales fournissent l'opportunité à des puissances extérieures de s'impliquer et d'attirer l'attention internationale.

En définissant les objectifs de la politique de Washington dans la Corne de l'Afrique il réitère la volonté de l'administration de maintenir des « relations cordiales » avec l'ensemble des pays de la région et précise qu'elle souhaite favoriser un règlement politique et négocié des conflits qui touchent l'Érythrée et l'Ogaden. Il déclare que les États-Unis sont prêts à « fournir une assistance militaire quand elle sert des objectifs défensifs légitimes » tout en perpétuant leur politique restrictive en matière d'armement afin notamment d'éviter de fournir de l'équipement qui pourrait alimenter les conflits locaux[299].

En ce qui concerne l'Éthiopie, il évoque les échanges avec Washington autour des « problèmes bilatéraux, tels que la compensation des entreprises américaines nationalisées et le règlement […] [de] paiements dus par l'Éthiopie ainsi que les crédits dus à l'Éthiopie pour le matériel militaire [qui n'a pas été] livré ».

296Memorandum From Henze to Aaron, Washington, 18 décembre 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 12/78.

297Memorandum From Brzezinski to Vice President Mondale, Washington, 16 décembre 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.93 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d93 ; consulté le 13 mars 2022).

298Richard Moose, « Horn of Africa », discours devant la sous-commission chargée des Affaires africaines au sein de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants, Washington, le 28 février 1979, *Department of State Bulletin*, vol 79, n°2025, avril 1979, p.12 (En ligne : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951001228502f;view=1up;seq=236 ; consulté le 27 avril 2022).

299*Ibid.*

À propos de la Somalie, il évoque les programmes d'aide économique et alimentaire en cours qui doivent atteindre la somme de 61 millions de dollars une fois achevés. Il souligne l'installation récente d'un bureau de Défense dans l'ambassade des États-Unis à Mogadiscio et l'invitation en faveur de la flotte américaine à mouiller à nouveau dans les ports somaliens après dix années d'absence. Il réaffirme la résolution américaine de ne pas fournir d'armes au régime somalien s'il est impliqué dans l'Ogaden, tout en précisant que des discussions autour d'autres domaines de coopération mutuelle sont en cours.

Moose va alors évoquer Djibouti. Il informe les parlementaires que la marine américaine continue de bénéficier d'un accueil régulier sur place et qu'une ambassade dirigée par un Chargé d'affaires fait le lien entre Washington et le gouvernement du pays. Un programme de soutien d'un million de dollars a été lancé pour participer au développement du jeune territoire[300].

L'ancienne possession française ne semble alors plus autant menacée que dans les premiers mois de son existence. Henze, dans un rapport au milieu de l'été 1978, place le territoire que les Français sécurisent sur la rive ouest du Bab-el-Mandeb en dernier sur la liste des préoccupations américaines dans la Corne de l'Afrique. Il estime que les Soviétiques peuvent avoir des ambitions sur le pays mais que, pour l'instant, avec l'influence somalienne et éthiopienne sur Djibouti, un équilibre fragile parvient à le maintenir à l'écart des instabilités[301].

De plus, les Français continuent à donner des garanties sur le fait qu'ils ne comptent pas abandonner leur ancienne colonie. Le 27 septembre 1978, Henze rencontre le spécialiste de l'Afrique de l'ambassade de France à Washington et un officiel du ministère des Affaires étrangères de l'hexagone, messieurs Dominique Souchet et Jean-François Lionnet qui lui confirment que les Français sont « fermement engagés à rester indéfiniment à Djibouti [et] prévoient également de faire tout leur possible pour rester en Éthiopie et y accroître leur influence[302] ». Le 6 octobre, l'ambassadeur français à Washington Lefebvre de Laboulaye et le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Olivier Stirn – qui, en tant que secrétaire d'État aux DOM-TOM était en charge des négociations autour de l'indépendance du TFAI – confirment à nouveau au NSC que les Français s'engagent à rester à Djibouti « indéfiniment[303] ».

Les craintes que le nouvel État africain soit ainsi absorbé par l'un de ses voisins s'éloignent et aussi bien Washington que Paris se rassurent au sujet d'une éventuelle menace somalienne. En

300*Ibid.* p.13.

301Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 27 juillet 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.87 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d87 ; consulté le 13 octobre 2021).

302Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 27 septembre 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 9/78-12/78.

303Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 6 octobre 1978, *ACPL*, *Ibid.*

conséquence, emboîtant le pas des Américains qui sont toujours enclins à partager le « fardeau » de la lutte anti-communiste, les Français, tout en sécurisant Djibouti, envisagent également de fournir de l'aide à la Somalie pour qu'elle se défende contre une éventuelle attaque soviétique en provenance d'Éthiopie. Mais en convenant avec le leader Siad Barre, qui fait une visite en France en juillet 1978, que le moment est opportun à Paris « de faire un geste de portée politique vis-à-vis de Mogadiscio », Paris soulève l'inquiétude des dirigeants kényans. Le ministre français des Affaires étrangères Louis de Guiringaud, présent aux funérailles de Kenyatta en septembre 1978, se sent donc contraint de rassurer le président Daniel arap Moi. Il lui précise que la France « [a] accepté de livrer uniquement du matériel défensif antiaérien » et ajoute que la vente est « assortie d'un engagement de non emploi en dehors des frontières de la Somalie » et qu'« au demeurant, les délais de livraison [sont] fort longs ». En outre, la France fournit également de l'armement au Kenya qui souhaite d'ailleurs passer une nouvelle commande, et le ministre à la présidence kényan Mbiyu Koinange s'estime satisfait, ajoutant que ces livraisons à la Somalie, si elles sont « assorties de conditions d'emploi très strictes » peuvent avoir un effet bénéfique sur « la stabilité régionale » et atténuer « le dangereux complexe obsidional des dirigeants de Mogadiscio[304] ».

Mais, en plus de protéger, avec l'aide des Français, Djibouti et la Somalie d'une éventuelle emprise de l'Éthiopie soutenue par Moscou, les Américains espèrent encore que les Russes vont quitter l'ensemble de la Corne. Au département de la Défense comme au NSC, on considère que l'incompatibilité entre les conceptions soviétiques et celles des Éthiopiens va pousser ces derniers à s'éloigner de Moscou une fois leurs objectifs accomplis. En plus des démarches diplomatiques entreprises via le Kenya, l'administration américaine est à la recherche de nouvelles tactiques pour renforcer la position américaine au détriment des Soviétiques. Dans une note au président de mars 1979, Brzeziński évoque ainsi différentes options et notamment une coopération avec les Israéliens. D'après Brzeziński, le point de vue d'Israël est semblable à celui des Américains sur le fait que le rapprochement de Mengistu avec les Soviétiques ne va pas pouvoir durer, ce que confirment également certains Éthiopiens proches de l'État hébreux. Brzeziński indique donc à Carter que ce pourrait être une bonne chose de préparer une stratégie avec Tel-Aviv[305]. À Nairobi, les représentants du Mossad tentent, en outre, d'établir des liens avec la Somalie et proposent de l'aider dans son combat contre l'Éthiopie.

304Télégramme n°1322/27 de l'ambassadeur en Thaïlande Jean Soulier au ministère français des Affaires étrangères, Bangkok, 4 septembre 1978, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), AG/5(3)/1246, sous dossier : Corne de l'Afrique 1978, p.2.

305Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, undated, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 3/79.

Mais s'engager dans une stratégie avec les Israéliens semble en réalité peu prometteur pour Washington. Ils n'ont plus dans la région les leviers dont ils disposaient jadis. Au sujet de l'initiative menée par le renseignement israélien, Henze écrit à Brzeziński que des discussions avec eux pourraient être envisagées mais que dans tous les cas, « cela pourrait être aussi inutile que l'était l'implication israélienne avec Mengistu […] jusqu'à ce que [les Israéliens] soient expulsés l'année dernière[306] ». Les fonctionnaires israéliens apprennent néanmoins de la part de leurs alliés éthiopiens que l'absence d'assistance économique de la part des Soviétiques et des Cubains a une influence négative sur la relation entre Moscou et Addis-Abeba[307]. C'est ainsi sur des considérations économiques que Washington va essayer de se rapprocher du gouvernement éthiopien.

La stratégie du soutien économique américain à l'Éthiopie

Sur le territoire éthiopien, au début de l'année 1979, l'environnement est très favorable à Mengistu, en particulier sur le front érythréen. La guerre de l'Ogaden, bien que persistante, continue à un niveau inférieur et malgré des actions de guérilla, la sécurité revient graduellement. L'ambassadeur Chapin rapporte au printemps que le gouvernement éthiopien autorise les voyages diplomatiques à Harar et Dire Dawa[308].

Pourtant, bien que le climat y semble plus propice, la relation entre Addis-Abeba et les États-Unis ne progresse pas et aucun arrangement n'émerge pour régler le problème de la compensation des entreprises américaines nationalisées. En mars 1979, l'amendement Gonzalez pousse les représentants américains à voter contre un projet de crédit en faveur de l'Éthiopie au conseil d'administration de la Banque africaine de développement et à partir de février 1979, l'amendement Brooke, dont le déclenchement a été retardé d'une année, prend effet et limite l'aide américaine en raison de la réticence du gouvernement éthiopien à rembourser ses dettes militaires[309].

Mais tandis que le programme d'aide américain prévu pour l'Éthiopie est sur le point d'être annulé sous l'effet des amendements, le gouvernement éthiopien ne se montre pas plus coopératif pour éviter ce dénouement « désastreux » selon les termes de Paul Henze, qui ajoute que les

306Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 7 février 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 1/79-6/79, p.2.

307Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 27 mars 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 3/79.

308Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 2 mai 1979*, FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.94 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d94 ; consulté le 13 mars 2022).

309Télégramme n°490/98 de l'ambassadeur Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 23 mai 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

Soviétiques seraient sans aucun doute ravis de voir les Américains hors-jeu[310] .

Ces événements révèlent deux tendances importantes de l'évolution de la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie. D'une part l'hostilité qui émerge au niveau du législatif américain qui s'est jusqu'alors montré patient et compréhensif face au comportement du gouvernement éthiopien et, par ailleurs, la mauvaise volonté d'Addis-Abeba pour tenter de trouver une solution à ces problèmes juridiques. La situation est décrite par l'ambassadeur français en poste à Addis-Abeba, Jean Ausseil, qui témoigne des difficultés américaines :

> [Les] États-Unis […] avaient, jusqu'à présent, résolu de pratiquer ici une politique de présence et de patience en attendant des jours meilleurs. […] Mais le fait que l'Éthiopie n'ait pas versé les arriérés des dettes militaires de 1976 et se soit refusé à parler sérieusement de l'indemnisation des biens américains nationalisés, va mettre en marche contre elle le mécanisme voulu par le Congrès, mécanisme [de] […] mesures restrictives […].
>
> Le département d'État avait jusqu'ici tenté de trouver des arrangements avec les Éthiopiens afin précisément d'éviter le blocage des amendements du Congrès. Il semble désormais résigné à laisser aller les choses tant les interlocuteurs locaux de l'ambassade américaine à Addis-Abeba ont mis de mauvaise volonté à engager avec elle une conversation quelque peu compréhensive. Les délégués américains aux organisations financières internationales – et en particulier à la banque mondiale – devraient donc désormais prendre position contre l'attribution de prêts à l'Éthiopie[311].

Le département d'État tente cependant de faire en sorte que les États-Unis maintiennent leur présence dans le pays.

Après s'être rendu à Washington pour définir une ligne de conduite, l'ambassadeur Chapin arrive à Addis-Abeba en mai 1979 avec une approche très favorable à l'Éthiopie. Washington est prête à se satisfaire d'une « déclaration d'intention » de la part du gouvernement éthiopien concernant les biens américains nationalisés avant de se lancer dans des négociations « sur des bases raisonnables » et avantageuses pour les Éthiopiens. En ce qui concerne les dettes militaires, les États-Unis demandent, certes, que leur soient remboursés 8,7 millions de dollars avant le 1er juillet 1979 et 2,5 millions de dollars tous les six mois après ce premier paiement mais dans la balance, les Éthiopiens pourraient bénéficier d'un « programme agricole multinational de 90 millions de dollars », avec 40 millions provenant de la banque mondiale accompagnés de 21 millions engagés de manière bilatérale ainsi que d'une aide strictement bilatérale de 10 à 20 millions de dollars, avec

310 Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 9 mars 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 1/79-6/79.

311 Télégramme n°324/326 de l'ambassadeur Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 3 avril 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

des « perspectives d'augmentation de cette aide pouvant atteindre 60 voire 100 millions de dollars[312] ».

La générosité du département d'État s'inscrit dans une stratégie de « rachat » du pays pour le sortir du joug soviétique maintenant que les besoins militaires de l'Éthiopie sont moins vifs. Cette volonté de soutien économique n'est pas sans évoquer les premières méthodes développées dès le début de la guerre froide pour séduire les pays en voie de développement au détriment du bloc de l'Est. Les Américains espèrent généralement qu'après s'être fournis en armement chez les Russes, les Africains se tourneront, une fois leurs objectifs atteints, voire même avant, vers les États-Unis dont l'économie est plus solide pour soutenir leurs besoins financiers. Cela explique l'acharnement de Chapin à tenter de résoudre les problèmes juridiques qui empêchent l'aide américaine d'affluer.

C'est une ancienne tactique qui entre en écho avec le point IV annoncé par le président Harry S. Truman dans son discours inaugural du 20 janvier 1949 à l'origine du *Technical Cooperation Administration* (TCA) au sein du département d'État dont l'USAID est le successeur[313]. L'ambition de ce programme d'assistance technique doit permettre de conquérir pacifiquement les pays en développement.

Une fois la situation stabilisée en Éthiopie grâce au soutien militaire russe, Addis-Abeba pourrait alors se tourner vers les États-Unis pour un soutien d'ordre économique, comme l'avaient d'ailleurs souligné les parlementaires Tsongas et Bonker dans leur rapport lorsqu'ils écrivaient :

> Il est apparu que les Soviétiques sont plus efficaces seulement lorsqu'un pays, ou son dirigeant, a un besoin urgent d'armes ou si les deux ont des objectifs et des idéologies compatibles. […] Les États-Unis devraient étendre leur aide économique et humanitaire. […] Ces programmes identifient les États-Unis à des intérêts humains légitimes plutôt qu'à la violence militaire associée aux Soviétiques[314].

C'est cette même idée que soutenait Giscard d'Estaing lorsqu'il disait à Cyrus Vance que les Africains se tournent d'abord vers Moscou parce que les Soviétiques sont plus prompts et exigent moins de conditions pour fournir des armes et que cette aide permet d'abord aux dirigeants de ces pays, dont la gouvernance est fragile, de se maintenir au pouvoir[315].

Le président du Soudan Nimeiry semble partager cette approche, c'est du moins ce qu'affirme Henze qui écrit, en s'inspirant des propos du leader soudanais, dans un mémorandum à Brzeziński :

312 Télégramme n°490/98 de l'ambassadeur Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 23 mai 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

313 Voir notamment, Michael A. HEILPERIN « Le point IV du président Truman », *Politique étrangère*, vol.15, n°2, 1950, pp. 165-177 (En ligne :https://doi.org/10.3406/polit.1950.5753 ; consulté le 22 mars 2022), ainsi que Amanda Kay McVETY, *Enlightened Aid. U.S. Development as Foreign Policy in Ethiopia*, *op. cit.*, pp. 83-120.

314 Don BONKER, Paul TSONGAS, *op. cit.*, p.5 et p.17.

315 Voir p. 138.

> Les dirigeants africains ont besoin d'une aide rapide pour rester au pouvoir et défendre leurs pays contre les menaces. Ils ignorent ou minimisent les inconvénients à long terme de dépendre des Soviétiques et des Cubains. Beaucoup d'Africains sont opportunistes et inexpérimentés politiquement. Pourquoi ne préfèrent-ils pas l'aide américaine ou occidentale ? Même si c'était le cas, notre aide arrive lentement, semble être [accordée] à contrecœur et s'accompagne de beaucoup plus de conditions que l'aide fournie par les Soviétiques et les Cubains. Nous pensons être altruistes et généreux et professons la pureté des motifs et des objectifs. Les Africains ne voient pas les choses sous cet angle. Nous nous sommes retrouvés coincés dans la bureaucratie des plafonds sur les transferts d'armes, de lourdes procédures de don et de prêt, [avec] peu d'argent facilement mobilisable, un dogmatisme embarrassant au sujet des droits de l'homme et toute une masse de contraintes juridiques et bureaucratiques[316].

Ainsi, la carte que tente de jouer le département d'État, une fois que l'Éthiopie a repris le dessus grâce à l'armement et l'aide militaire russo-cubaine, consiste à se focaliser sur des promesses financières.

Néanmoins, malgré l'ampleur de l'aide que l'administration américaine est prête à proposer à l'Éthiopie, les diplomates du département d'État ne se font pas trop d'illusions. L'ambassadeur Ausseil décrit, dans une suite de télégrammes diplomatiques, les difficultés que rencontre son « collègue américain » pour tenter d'avancer sur le rapprochement entre l'administration Carter et le Derg. Il évoque un contexte pénible où la moindre rencontre avec le ministre éthiopien des Affaires étrangères – jugé par ailleurs incohérent par ses propres collaborateurs[317] – et très difficile à obtenir pour Chapin. Il écrit :

> On n'est guère optimiste du côté américain sur l'issue de cette démarche. […]. On peut voir là une confirmation du fait que le clan dur du derg, appuyé par l'Union soviétique, reste actuellement très fort et fait passer les considérations politiques avant les nécessités, pourtant pressantes désormais de la situation économique et surtout financière[318].

De plus, l'ambassadeur Chapin confirme que la position de Mengistu se renforce dans le pays, ce qui compromet le désir de l'administration de voir le dirigeant radical renversé par des opposants plus favorables aux États-Unis[319].

Tandis que le gouvernement éthiopien parvient à ramener graduellement la stabilité dans le pays et progresse en Érythrée, la relation qu'il entretient avec le Kremlin se consolide. La presse

316Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 29 septembre 1978, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 2, Chron File, 9/78.

317Télégramme n°515 de l'ambassadeur Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 28 mai 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

318Télégramme n°490/98 de l'ambassadeur Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 23 mai 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

319Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 2 mai 1979, *FRU*S, *op.cit.*

éthiopienne, aux mains d'experts est-allemands, s'en prend quotidiennement aux pays occidentaux et en particulier aux États-Unis, critiquant avec véhémence les activités de l'OTAN[320]. Chapin décrit une situation où l'URSS finance les Éthiopiens qui se comportent comme des « Cubains d'Afrique[321] ». Son rôle d'ambassadeur semble se limiter au règlement de la question des amendements Hickenlooper et Gonzalez qui se transforme en véritable bourbier diplomatique.

Il semblerait cependant que l'ambassadeur ne soit peut-être pas la personne la plus appropriée pour mener à bien cette mission, voire compromet une évolution positive de la relation entre les États-Unis et l'Éthiopie. Contrairement à Loughran qui était parvenu en Somalie à tisser des liens étroits avec ses interlocuteurs locaux, Chapin prend visiblement les choses trop à cœur et agit avec émotion sur le dossier de l'aide américaine à l'Éthiopie. Le département d'État écrit qu'il n'entretient pas de bonnes relations avec les Éthiopiens et qu'il s'oppose personnellement à de nombreuses personnalités officielles avec lesquelles il dialogue. Face aux difficultés qu'il affronte pour résoudre les problèmes juridiques complexes, il deviendrait, toujours selon le département d'État, « frustré et désabusé ». L'institution craint qu'il ne soit dans une démarche excessive l'incitant à pousser les Éthiopiens dans leurs retranchements pour se faire déclarer *persona non grata* en Éthiopie et rentrer dans son pays en « héros anti-communiste », marchant fièrement dans les pas de son père qui, semble-t-il, aurait accompli la même démarche à l'ambassade de Hongrie en 1948.

Une autre raison plus triviale expliquerait l'envie de l'ambassadeur de quitter précocement l'Éthiopie : sa femme ne serait pas à l'aise à Addis-Abeba après six années passées à São Paulo et souhaiterait quitter le pays[322]. On constate à nouveau que des considérations personnelles viennent perturber la relation diplomatique entre deux pays.

Henze s'entretient avec le diplomate le 7 mai, lors d'un séjour de ce dernier à Washington. Suite à cette rencontre, le spécialiste du NSC confie à Brzeziński sa version des dilemmes rencontrés par l'ambassadeur à Addis-Abeba, s'inquiétant, une fois encore, de la posture du département d'État et de la tournure que prend la situation. Pour lui, le problème principal se résume par l'ostracisme délibérément recherché par Chapin qui veut passer pour un héros « en adoptant une ligne dure » tandis qu'il est soutenu par Richard Moose, le secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines[323]. Il écrit à Brzeziński dans un mémorandum intitulé « Éthiopie – Comment éviter le naufrage du peu qu'il reste de notre position » :

320Note du ministère des affaires étrangère (DAM), Paris le 2 avril 1979, *ANFP*, *op. cit.*

321Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 2 mai 1979, *FRUS*, *op. cit.*

322Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 2 mai 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 5/79.

323Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 8 mai 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 1/79-6/79.

> Je suis maintenant convaincu que [...] le département d'État et Fred Chapin vont saper le peu qu'il nous reste de position en Éthiopie. Chapin [...] a adopté une politique punitive du pire et a fait des progrès considérables en convainquant Moose et Newsom. Je ne suis pas sûr que Chapin n'essaie pas délibérément d'aggraver la situation au point que les Éthiopiens ripostent en le déclarant *persona non grata* ou en rompant les relations. Ce serait malheureux, non seulement pour notre position en Éthiopie, mais pour le cadre plus large de notre politique dans la Corne et du Moyen-Orient vis-à-vis des Soviétiques et des Cubains. Et cela pourrait simplement faire le jeu des Soviétiques. [...] Moose veut invoquer [l'amendement] Hickenlooper, couper l'aide et inviter alors les Éthiopiens à envoyer une délégation ici pour parler. C'est comme donner un coup de pied à un homme dans l'aine puis l'inviter à s'asseoir pour dîner avec vous[324].

Le spécialiste du NSC estime que de son point de vue, il vaut mieux inviter une délégation avant de couper l'aide américaine si les discussions n'aboutissent pas. En tout état de cause, les deux institutions sont d'accord sur le fait qu'il faut faire parvenir une invitation au gouvernement éthiopien. Chapin va alors tenter en vain de convaincre les Éthiopiens d'envoyer une délégation officielle à Washington pour évoquer les contentieux entre les deux pays[325]. Vance fait même parvenir au Derg une proposition écrite pour inviter des responsables du gouvernement éthiopien mais essuie un nouvel échec[326].

L'année 1979 est ainsi marquée par les déboires du département d'État dans son obstination à séduire un Derg ambiguë mais plutôt enclin à montrer de la réserve vis-à-vis de Washington. L'attitude du représentant américain à l'ambassade d'Addis-Abeba n'arrange rien et tandis que l'administration Carter patine, s'obstine à se montrer à la fois de bonne volonté et intransigeante, l'influence soviétique s'enracine.

Les accords de Camp David et les besoins d'une nouvelle stratégie américaine régionale

En Somalie, l'idée de s'investir davantage rétrograde au début de l'année 1979 et le soutien tant espéré par Mogadiscio semble s'éloigner pour les raisons relatives aux droits de l'homme évoquées ci-dessus. Il semble y avoir une réelle incompréhension sur cette question entre la Somalie et Washington. Selon l'ambassadeur Loughran en poste dans la capitale somalienne (remplacé par

324Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 8 mai 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 5/79.

325Télégramme n°6702/05 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 12 juillet 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

326Télégramme n°11515-19 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 19 décembre 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

Donald K. Petterson en décembre 1978), l'engagement en faveur des droits de l'homme de Jimmy Carter constituait aux yeux des Somaliens une assurance que les États-Unis étaient prêts à les soutenir dans leurs démarches auprès des rebelles d'Ogaden. Les Somalis d'Éthiopie sont marginalisés par Addis-Abeba, leurs conditions de vie de nomades sont rendues particulièrement difficiles en raison du fractionnement de leur territoire et par une frontière artificielle qui sépare des familles et rend difficile l'accès à certains pâturages. Les Somalis d'Éthiopie vivent ainsi sous une forme d'oppression et le leader somalien estimait très certainement que le président démocrate n'y serait pas insensible[327].

Pourtant, l'administration Carter et la communauté internationale de manière générale, focalise son attention sur l'agression perpétrée par Siad Barre et l'attitude autoritaire de Mogadiscio envers ses propres citoyens. Pour répondre aux exigences morales américaines l'ambassadeur somalien à Washington, Addou, signale au printemps 1979 que des changements constitutionnels devant permettre plus de démocratie dans le pays sont sur le point d'être accomplis. L'administration décide alors de laisser les choses « suivre leur cours » pour avoir la possibilité de réagir de manière appropriée sur quelque chose de consistant[328].

Mais les Somaliens se sentent démunis et abandonnés. Après avoir expulsé les Soviétiques de Somalie, ils s'attendaient à plus de réactions concrètes de la part du bloc de l'Ouest. Un haut responsable somalien résume la situation ainsi : « l'Occident est aux côtés de la Somalie mais silencieusement[329] ». En février 1979, l'ambassadeur Addou s'impatiente ouvertement de voir arriver une nouvelle administration républicaine qui soutiendrait plus les Somaliens que l'actuelle gouvernement démocrate. D'après lui, « l'administration actuelle est sans espoir et elle va perdre toute la région[330] ».

Au printemps 1979, la Corne de l'Afrique semble momentanément sortir des radars des institutions américaines. Le 2 mai 1979, Paul Henze, qui décrit à Brzeziński une réunion sur la Corne de l'Afrique entre différentes agences gouvernementales, s'étonne même que les représentants du département de la Défense n'insistent pas davantage pour appuyer un investissement dans les installations militaires navales somaliennes. Il précise : « Cet enthousiasme semble être bien sous contrôle au Pentagone[331]. »

327Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the Horn...*,*op. cit*, p.190.
328Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 2 mai 1979, *FRUS, op. cit.*
329Jonathan C. RAND et al, *op. cit.*
330Memorandum from Henze to Brzeziński, Washington, 8 février 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 2/79.
331Memorandum From Henze to Bzezinski, Washington, 2 mai 1979, *FRUS*, *op. cit.*

Le contre-torpilleur *USS Davis* fait néanmoins une visite dans le port de Berbera à la fin du mois de mai. Depuis celle d'une frégate en août 1978, c'est la deuxième escale d'un navire de guerre américain en Somalie depuis le départ des Soviétiques. Mais cette présence timide a plutôt pour objectif de reprendre contact avec la population somalienne. La visite s'entoure de festivités et le bateau, où se tiennent des réceptions, est ouvert au public durant une demi-journée[332].

Ce relatif désintérêt n'est, en réalité, qu'une situation transitoire tandis que l'administration est en train de redéfinir sa stratégie régionale. En effet, malgré les apparences, Washington souhaite étendre sa présence militaire autour du Moyen-Orient et de l'océan Indien. Les accords de Camp David, signés en septembre 1978 entre l'Égypte et Israël avec une forte implication de Carter, font ressortir les tensions entre Arabes radicaux et modérés. Ces engagements, un « accord-cadre pour la paix au Proche-Orient » et un second « accord-cadre pour la conclusion d'un traité de paix entre l'Égypte et Israël », constituent l'étape importante d'une démarche de rapprochement diplomatique entre l'Égypte et Israël sous l'égide du président américain. Cette initiative, entreprise dès 1977 avec la visite historique du président égyptien Anouar el-Sadate à Jérusalem, trouvera ensuite son aboutissement en mars 1979 avec la signature officielle du traité de paix israélo-égyptien[333].

Une fois encore, le rôle des acteurs qui contribuent à la mise en place de ce traité est décisif. Ils sont le fruit de l'habilité diplomatique israélienne, la situation personnelle de Sadate, la nature de la fonction présidentielle égyptienne et du fait que Carter ait profité de son amitié avec le raïs pour lui faire accepter certaines concessions au bout de treize jours de négociations dans la résidence de villégiature du président américain et enfin lors de la signature finale du traité de paix séparée de mars 1979[334].

L'accord entre l'Égypte et Israël souligne l'éviction de l'URSS dans la mise en place d'un règlement du conflit au Moyen-Orient, mais il est notable que malgré l'ambition initiale du traité affichant la volonté d'une paix globale régionale, ce dernier se limite finalement à un accord bilatéral entre l'Égypte et Israël. Le souhait de Sadate d'une évolution de cet accord vers une sauvegarde « des droits légitimes du peuple palestinien » et son désir de le faire suivre par « des consultations avec la Jordanie et les représentants du peuple palestinien » pour préserver la place de l'Égypte dans le monde arabe ne trouveront pas l'approbation et la résonance attendues chez

332Télégramme n°266 de l'ambassadeur de France à Mogadiscio Claude Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 30 mai 1979, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, dossiers par pays, Somalie (janvier 1979-décembre 1981), 91QO/1004.

333Pascal de CROUSAZ, « Begin à Camp David, ou le succès des techniques israéliennes de négociation », *Relations internationales*, vol.135, n°3, 2008, p.99.

334*Ibid.*, p.120, 122 et 124.

l'ensemble des dirigeants du Moyen-Orient[335].

Lors de sommets des États arabes à Bagdad entre novembre 1978 et mars 1979, des sanctions d'ordre économique et diplomatique – avec le rappel des ambassadeurs – sont mises en place contre l'Égypte. Le pays, pourtant l'un des membres fondateurs et qui en abrite le siège, est également exclu de la Ligue arabe – le siège de l'organisation est alors transféré à Tunis[336].

Mais ces sommets révèlent aussi des divisions entre les États radicaux, qui forment le Front de la résistance et considèrent les accords comme une trahison envers la cause palestinienne et sont à l'origine des lourdes sanctions envers l'Égypte (Syrie, Algérie Libye, Yemen du Sud) et les États modérés comme l'Arabie saoudite mais également le Koweït et les Émirats. Ces derniers sont dans l'embarras : l'Arabie saoudite tente alors de garder son influence dans le monde arabe tout en préservant des relations cordiales avec les États-Unis qui garantissent leur politique d'armement.

L'accord de paix israélo-égyptien n'est pas le seul facteur de crise régionale qui préoccupe les Américains : Dans un contexte de contestation et de radicalisation grandissantes sur lequel nous reviendrons, le shah quitte l'Iran le 16 janvier 1979 et l'ayatollah Khomeiny rentre dans son pays en février.

En outre, pour les Américains, la menace soviétique plane de plus en plus sur les États instables environnants et les acteurs modérés de la péninsule arabique et d'Afrique. D'abord en Afghanistan, mais également sur les rives de la mer Rouge tandis que les relations entre le Yémen du Sud – la république démocratique populaire du Yémen (RDPY) soutenue par les Soviétiques – et le Yémen du Nord (la République arabe du Yémen) se dégradent. Le président égyptien Sadate déclare en janvier 1979 : « L'Union soviétique complote dans les ténèbres pour créer des axes, provoquer des troubles et menacer la stabilité de la région. Nous sommes prêts à faire face aux complots soviétiques. Nous sommes prêts à relever tous les défis[337]. »

À la fin du mois de février, un conflit militaire éclate entre les deux États, une situation qui préoccupe particulièrement l'Arabie saoudite voisine. Riyad estime que les Russes sont en train de les encercler dans un programme établi visant à s'emparer du pétrole du Moyen-Orient, ce que leur engagement dans la Corne de l'Afrique prouve de manière évidente. Ils regrettent amèrement que les Américains, paralysés par le complexe vietnamien, ne soient pas plus engagés dans la lutte contre la menace communiste[338]. De son côté, Washington est déçue par Riyad qui manque d'entrain

335Joëlle Le Morzellec, « Les Accords de Camp David (17 septembre 1978) et le Traité de paix israélo-égyptien (26 mars 1979) », *Annuaire français de droit international*, vol.26, 1980, p.180.

336Philippe Rondot, « Après la signature du traité de paix égypto-israélien, les limites du refus arabe », *Politique Étrangère*, vol.44, n°2, 1979, pp. 173–187 (En ligne :www.jstor.org/stable/42670152 ; consulté le 27 mai 2021).

337« Le président Sadate accuse Moscou de "chercher à encercler" », *Le Monde/AFP*, 23 janvier 1979 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 9 juin 2021).

338Telegram From the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State, Jidda, 27 février 1979, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Saudi Arabia, doc.186 (En ligne :

à défendre la position américaine auprès de ses alliés arabes. Le prix du pétrole augmente encore suite à de nouvelles décisions de l'OPEP et malgré ce qu'elle affirme aux Américains[339], l'Arabie saoudite n'est pas parvenue à modérer la tournure et la conclusion des réunions de Bagdad[340]. En outre, à la suite des réunions de Bagdad, le 11 mai, les Saoudiens ne veulent plus fournir l'argent nécessaire à la livraison de F-5 américains à l'Égypte qu'ils s'étaient pourtant engagés à payer[341].

Bien que l'administration Carter vienne de faire accepter par le Sénat la vente de F-15 au royaume[342], les États-Unis doivent ainsi réaffirmer les alliances avec leurs alliés arabes régionaux.

Brzeziński, qui partage l'analyse saoudienne, déclare au prince Saoud al-Fayçal, le ministre des Affaires étrangères du royaume, que les États-Unis ont bien pris conscience des difficultés posées par les Soviétiques dans la péninsule arabique. Pour Brzeziński, le monde et la région se retrouve dans un « tournant critique », dominé par la « turbulence ». L'implication des Soviétiques en Éthiopie, en Iran, au Yémen du Sud et en Afghanistan crée « un schéma d'encerclement qui constitue une menace pour la sécurité [régionale] ». Le NSA réaffirme au Prince qu'en menaçant l'Arabie saoudite, la situation exposent également les intérêts américains[343].

Afin de garder une influence sur la paix au Moyen-Orient et protéger les intérêts américains, Carter demande donc au secrétaire à la Défense Harold Brown, qui se rend sur place à cette période, de développer une stratégie intégrée pour la sécurité régionale avec une importante contribution américaine, politique et militaire. Il écrit à son secrétaire :

> Conformément à notre stratégie dans les négociations de paix, nous devons viser une situation dans laquelle l'Égypte et Israël ne sont pas isolés du reste de la région. […] L'hostilité israélo-arabe persistante […] intensifie les tensions internes dans les pays arabes, contribue à une radicalisation croissante et ouvre les portes à un retour de l'Union soviétique. […] [Lors de ce déplacement] vous devez exprimer avec force notre reconnaissance de l'importance stratégique de la région, [...], de ses ressources vitales et de son rôle crucial dans la mise en place de modèles sains en matière d'évolution interne et de relations Nord-Sud. […]
> Avec ou sans grand dessein, les efforts soviétiques déterminés, mis en évidence dans la Corne de l'Afrique, la République démocratique populaire du Yémen et

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d186;consulté le 22 mars 2022).

339 Memorandum of Conversation, Jidda, undated, *FRUS*, 1977–1980, Volume IX, Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition, doc.106 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v09Ed2/d106 ; consulté le 22 mars 2022).

340 Report Prepared by the Ambassador to Saudi Arabia John C. West, Jidda, 31 décembre 1978, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Saudi Arabia, doc.176 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d176 ; consulté le 22 mars 2022).

341 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 11 mai 1979, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Saudi Arabia, doc.192 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d192 ; consulté le 22 mars 2022).

342 Voir notamment : Report Prepared by the Ambassador to Saudi Arabia John C. West, Jidda, 31 décembre 1978, *FRUS*, *op. cit.*

343 Memorandum of Conversation, Riyadh, 17 mars 1979, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Saudi Arabia, doc.188 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d188 ;consulté le 22 mars 2022).

> l'Afghanistan, maintenant encouragés par les troubles en Iran, pourraient conduire à un désordre général ou à l'imposition d'une influence soviétique dominante, que les États-Unis et leurs les amis ne peuvent pas tolérer.
> Pour contrer ces menaces, les États-Unis voient la nécessité d'une stratégie intégrée de sécurité régionale à laquelle ils sont prêts à apporter une forte contribution politique et militaire[344].

Les oppositions entre États arabes entre eux et avec Israël, les radicalisations religieuses qui touchent notamment l'Iran, l'implication des Soviétiques dans les gouvernances régionales et la difficulté de prévoir l'évolution à court terme de la situation au Moyen-Orient rend la situation si complexe que la stratégie moyen-orientale de l'administration Carter va mettre du temps à émerger et ne va véritablement s'imposer que dans le courant de l'année 1980, après l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques et la franche rupture de la politique étrangère de Carter.

En 1979, cette politique est donc dans une phase de recherches. Carter, avant de demander à Brown de lui faire, au retour de sa tournée, « un rapport complet sur les mesures qui peuvent être prises pour renforcer [la] position [américaine] dans la région », souligne les objectifs à atteindre. Il évoque les progrès devant être réalisés entre Arabes et Israéliens, de nouvelles formes de collaboration et de coopération comprenant l'assistance militaire et les questions pétrolières et exprime l'importance d'augmenter la présence militaire américaine avec éventuellement « une présence navale accrue et une nouvelle collaboration sur les accords concernant des bases[345] ».

Entre le voyage de Brown et sa réponse formelle au président dans un mémorandum du 31 juillet 1979 intitulé : « Présence militaire américaine au Moyen-Orient/golfe Persique », trois rencontres SCC[346] se sont succédé pour mettre en place une stratégie afin de réagir aux crises provoquées par « la chute du shah, les activités soviétiques en Afghanistan, dans la Corne [de l'Afrique] et au Yémen du Sud » et pour répondre aux besoins croissants américains de pétrole importé.

À l'issue de ces rencontres, Brown évoque alors l'importance et les efforts menés par le département d'État et de la Défense pour mener des consultations bilatérales avec les pays concernés afin de fournir armement et soutien aux armées locales de certains États du golfe Persique et décrit le projet du Pentagone et du chef d'état-major interarmées. Celui-ci consiste en une augmentation de la représentation militaire américaine et de ses déploiements navals avec, sur

344Letter From President Carter to Secretary of Defense Brown, Washington, 9 février 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.19 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d19 ; consulté le 22 mars 2022).

345*Ibid.*

346Pour les rencontres voir : Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 11 mai 1979 et Minutes of Policy Review Committee Meetings, Washington, 21 juin 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.23 et 26 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d23 et https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d26 ; consulté le 22 mars 2022).

un plus long terme, la présence régulière de deux porte-avions et de forces de combat importantes[347].

Washington doit donc se reposer sur des bases locales et portuaires pour accueillir les navires et autres aéronefs américains. Le 14 août, Brown écrit à Brzeziński qu'en raison de l'importante activité navale soviétique dans le golfe d'Aden, Washington a besoin d'obtenir des droits de débarquement dans la Corne de l'Afrique pour leurs avions de patrouille maritime P-3[348]. En effet, la Corne de l'Afrique est aux premières loges : elle forme, selon les termes de Richard Nixon, « une patte de crustacé dont les pinces entourent la péninsule arabique[349] », et offre d'importantes opportunités logistiques pour l'administration Carter et la mise en œuvre de sa stratégie.

3.8.2 Le difficile renforcement de la présence militaire américaine dans les bases aéroportuaires de Djibouti et de Somalie

Les contraintes d'utilisation de la base de Djibouti

Pour soutenir les besoins d'une présence navale américaine grandissante dans le nord-ouest de l'océan Indien, les États-Unis vont évaluer quelles infrastructures peuvent les accueillir dans la région et se tournent dans un premier temps vers Djibouti. L'ancienne colonie française est, à ce moment-là, la plus importante station d'accueil des forces américaines dans la Corne.

Pour les États-Unis, ses installations portuaires, outre les opportunités de soutien qu'elles offrent aux activités aéronavales autour de la péninsule Arabique et dans l'océan Indien, rendent également la nécessité d'investir les bases somaliennes moins pressante. Cette idée fait consensus à Washington lors de la réunion inter-agences sur la Corne de l'Afrique de début mai 1979. Djibouti entre alors dans la stratégie moyen-orientale de l'administration : les Américains souhaitent pouvoir s'appuyer sur le pays pour soutenir ses activités navales et aériennes en évitant néanmoins de fournir une aide militaire et en se reposant sur la France comme puissance garante de la sécurité du pays[350].

C'est, au départ, par défaut que les militaires américains demandent à Djibouti d'accueillir leur matériel. Lorsqu'en mars 1979, de l'autre côté du détroit de Bab-el-Mandeb, la guerre s'intensifie

347Memorandum From Brown to Carter Washington, 1er juillet 1979, *Ibid.*, doc.27 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d27 ; consulté le 22 mars 2022).

348Memorandum From Brown to Brzezinski, Washington, 14 août 1979, *FRUS*, 1977–1980 Volume XVII, Horn of Africa, doc.96 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d96 ; consulté le 22 mars 2022).

349Richard Nixon, *La vraie guerre*, Paris, Albin Michel, p.45, cité par Sonia Le Gouriellec, *Djibouti..., op. cit.*, p.38.

350Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 2 mai 1979, *FRUS*, *op. cit*.

entre le Yémen du Nord et du Sud, l'administration américaine décide de réagir vivement devant ce qui est perçu comme une nouvelle preuve de l'impérialisme soviétique. Le Yémen du Sud est, en effet, proche de Moscou, une proximité sur le point de se concrétiser par un traité d'amitié et de coopération entre les deux pays. L'Éthiopie est d'ailleurs le seul pays, avec la Libye, à soutenir officiellement le régime d'Aden[351]. Dans une note de situation du ministère français des Affaires étrangères du 2 avril 1979 on peut lire :

> L'action de l'Union soviétique et de ses alliés pour dominer l'ensemble de la Corne de l'Afrique ne s'est pas ralentie ces dernières semaines. L'URSS qui semble contrôler de plus en plus étroitement l'administration et les forces armées éthiopiennes, cherche à étendre son influence en Somalie, à Djibouti et de l'autre côté de la mer Rouge, au Yémen du Nord, à partir de la RDPY qui lui est acquise[352].

Washington envoie alors un porte-avions, le *USS Constellation*, qui, d'après Brzeziński « possède à son bord un pouvoir de destruction capable de prendre soin de toute force aérienne hostile dans la région »[353]. Il sera ensuite relayé par un autre porte-avions, le *USS Midway*, les deux bâtiments étant envoyés successivement dans le but de réagir en cas d'une demande d'intervention de la république arabe du Yémen appuyée par l'Arabie saoudite[354] et pour éviter que cette dernière, excédée par ce qu'elle perçoit comme une tentative d'encerclement de la part des Soviétiques et par la faiblesse de la réactivité américaine, ne s'engage elle-même dans la guerre en prenant le risque d'être défaite par une nouvelle intervention soviéto-cubaine[355].

Il y a donc bel et bien un porte-avions au large de la Corne de l'Afrique et Brzeziński soulignera l'effet produit par la présence du déploiement naval américain sur les acteurs locaux. Il dira à Vance en évoquant l'Arabie saoudite : « La présence navale les a impressionnés pendant la crise au Yémen, et elle en a impressionné d'autres[356]. »

---

351 Télégramme n°225/26 de l'ambassadeur République démocratique et populaire du Yémen Maurice Courage à destination du ministère français des Affaires étrangères, Aden, 19 mars 1979, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), AG/5(3)/1246, Sous dossier : mars 1979.

352 Note du ministère des Affaires étrangère (DAM), Paris le 2 avril 1979, *ANFP*, *op. cit.*

353 Memorandum of Conversation, Riyadh, 17 mars 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Saudi Arabia, doc.188 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d188 ; consulté le 22 mars 2022).

354 *Ibid.*

355 Voir les documents: Summary of Conclusions of a Mini-Special Coordination Committee Meeting, Washington, 1er mars 1979, et Message From the United States Military Training Mission in Dhahran to the Department of Defense/State, and the Embassy in Saudi Arabia, Dhahran, 2 mars 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, The Yemens, doc.268 et 269 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d268 et https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d269 ; consulté le 22 mars 2022).

356 Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 11 mai 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Middle East Region and the Gulf, doc.23 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d23 ; consulté le 22 mars 2022).

On peut voir dans cette décision américaine[357] l'expression du progressif changement d'attitude de l'administration Carter qui se décide à rassurer ses alliés régionaux et à défier les Soviétiques par une présence américaine visible.

L'affirmation de Brzeziński au secrétaire d'État résonne d'ailleurs comme une sorte de revanche, une manière sous-entendue de signaler que l'envoi d'un porte-avions dans la Corne de l'Afrique lors de l'implication massive des Soviétiques et des Cubains aurait pu avoir le même effet sur les pays riverains – on peut néanmoins souligner avec ironie que le *USS Constellation* et le *USS Midway* ont préalablement servi durant la guerre du Vietnam.

En plus des porte-avions, la présence des Américains, qui sont jusque-là restés très discrets, est, cette fois-ci, très visible. L'ambassade des États-Unis sur place, habituellement réservée sur ce genre d'informations, signale publiquement que sept C 130 et deux C 141 – soit neuf avions gros porteurs – transportant du matériel de type munitions, mortiers et armement léger arrivent à Sanaa en l'espace de deux nuits seulement. Les avions déchargent leur cargaison près de l'aérogare commerciale, délaissant une nouvelle base aérienne située à l'écart, dans la zone aéroportuaire et donc beaucoup plus à l'abri des regards. Dans la capitale du Yémen du Nord, des militaires américains en uniforme circulent sans que leur hiérarchie ne leur impose une quelconque discrétion. L'ambassadeur français au Yémen, Pierre Blouin écrit au Quai d'Orsay :

> On pourrait croire que, tout en apportant au gouvernement nord-yéménite l'appoint non négligeable de leur matériel et de leurs experts, les États-Unis voulaient en faire étalage. Ils y montrent ce faisant, que les accusations d'ingérences impérialistes portées contre eux par la RDPY les laissent indifférents et que, par conséquent, ce n'est pas à Aden que s'adresse cette démonstration. Ils ne se comporteraient pas autrement si c'était à l'URSS qu'ils voulaient faire comprendre qu'ils ne prennent pas à la légère la menace communiste sur ce pays[358].

Or, tandis que Washington affirme sa présence et que les porte-avions américains circulent dans les environs du golfe d'Aden, « l'absence d'installations disponibles ailleurs » pousse l'administration Carter à se reposer sur Djibouti pour des opérations de patrouille maritime menées par des avions P-3 et pour les escales des bateaux.

Le gouvernement de Djibouti se montre alors disponible et de bonne volonté mais l'utilisation accrue de ses installations par les unités américaines pousse le président Gouled à demander à Washington une assistance militaire, une demande à laquelle les Américains ne souhaitent pas

357Décision prise le 5 mars 1979. Voir : Summary of Conclusions of a Special National Security Council Meeting, Washington, 5 mars 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, The Yemens, doc.271 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d271 ; consulté le 22 mars 2022).

358Télégramme n°197/200 de l'ambassadeur en République arabe du Yémen Pierre Blouin au ministère des Affaires étrangères, Sanaa, le 6 mars 1979, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), AG/5(3)/1246, Sous dossier : mars 1979.

répondre favorablement car cela n'entre pas dans la politique qu'ils sont en train de mener[359]. L'administration Carter, qui s'était engagée à limiter la fourniture d'armements aux pays étrangers, est déjà en train de répondre aux demandes égyptiennes, soudanaises, saoudiennes et somaliennes.

Lorsque le déploiement du porte-avions *Constellation* et de la flotte qui l'accompagne entraîne une hausse à Djibouti des escales d'avions américains faisant le lien avec le groupe naval depuis des bases européennes et Diego Garcia, le Chargé d'affaires américain sur place propose en échange au président Gouled que la marine américaine communique à Djibouti « les renseignements sur les mouvements de la flotte soviétique dans la région, obtenus par les reconnaissances de ses avions patrouilleurs "Orion" ». Ces derniers, depuis environ une année, font également escale sur le petit territoire deux fois par mois.

Le président djiboutien accepte de satisfaire les besoins américains présentés par Walter Sheldon Clarke, néanmoins il confie à l'ambassadeur français sur place, Ivan Bastouil, que s'il ne souhaite pas « marchander » au sujet de l'accès aux infrastructures djiboutiennes, le pays apprécierait quand même un « geste » de la part de Washington, plus « substantiel » que l'échange de renseignements proposé, dans la mesure où Djibouti, qui ne possède pas encore de marine, n'est pas directement intéressée. L'ambassadeur français rapporte ainsi les propos du président de Djibouti :

> En octobre 1977, au moment où les Soviétiques commençaient à déverser en Éthiopie des quantités considérables de matériel de guerre, le chef de l'État américain avait fait la sourde oreille lorsque le président Gouled lui avait demandé quelques équipements (des camions) pour l'armée djiboutienne. Depuis, les Américains [n'ont] pas marqué davantage d'intérêt pour les besoins, pourtant pressants, ils le savaient, de Djibouti. Tout ce qu'ils allaient faire, après deux ans de présence à Djibouti, c'était quelques études de sols.

Il n'est donc pas exclu, conclut l'ambassadeur que « si le geste qu'ils attendent de Washington n'est pas jugé suffisant », ou si des protestations émergent devant la présence du *Constellation* dans la région « que les Djiboutiens reviennent, un jour ou l'autre, sur leur accord[360] ».

En outre, les Américains souhaitent pour se déployer à Djibouti et « pour des raisons de sécurité et de discrétion » que leurs appareils stationnent sur les parkings militaires français. Or, si les escales, jusque-là relativement restreintes (quatre par semaine), n'embarrassent pas la France

359Memorandum From Brown to Brzezinski, Washington, 14 août 1979, *FRUS*, 1977–1980 Volume XVII, Horn of Africa, doc.96 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d96 ; consulté le 22 mars 2022).

360Télégramme n°266 de l'ambassadeur de France à Djibouti Yvan Bastouil à destination du ministère des Affaires étrangères, Djibouti, 26 mars 1979, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossiers par pays, Djibouti (janvier 1979-décembre 1981), 91QO/997, pp.1-3.

politiquement, Paris redoute, si cette présence devait s'accroître, d'apparaître dans la région « comme un relais de la puissance militaire américaine, qui sera toujours plus contestée que [celle de la France][361] ». Paris accepte donc la requête des Américains à la condition que le gouvernement djiboutien n'y fasse pas objection et surtout dans « la stricte limite » des quatre escales par semaine. Le quai d'Orsay insiste également sur le fait qu'au-delà des escales, l'aire de stationnement concernée ne doit recevoir ni « éléments logistiques américains » de manière permanente ni « stock de matériel[362] ».

Ainsi, les États-Unis qui se montraient frileux au printemps, estiment dans l'été 1979 qu'il serait peut-être finalement plus avantageux de profiter des bases de Somalie à qui une promesse de fourniture d'armements a déjà été faite. La perspective de se reposer davantage sur Djibouti est donc repoussée momentanément par le département de la Défense et des discussions autour de l'implication des militaires américains sur les bases somaliennes vont se tenir durant les déjeuners entre Brzeziński, Brown et Vance – les repas VBB évoqués en introduction.

Brzeziński, avant une rencontre VBB du 4 août 1979 écrit à Harold Brown qu'il « pourrait être utile » d'évoquer lors du déjeuner « la possibilité d'utiliser d'une manière ou d'une autre Berbera » pour que les Américains affichent non seulement l'accroissement de leur présence dans la région mais aussi leur volonté d'exploiter certaines installations disponibles et envoyer ainsi « un message aux différentes parties concernées ». Il ajoute que le Congrès se montrerait certainement favorable et que cela servirait au président Carter, en plus du message stratégique qu'il espère diffuser[363].

Mais cette demande de Brzeziński soulève une série de questionnements. Avant le repas VBB, son conseiller Paul Henze, souvent enclin, il est vrai, à se positionner en défaveur de la Somalie, écrit en réponse à ce mémorandum :

> Voulons-nous utiliser Berbera parce que nous en avons besoin militairement ? Ou en raison du symbolisme politique ? […]
> Berbera n'est pas particulièrement un bon port. Les Soviétiques [...] ont maintenant de bien meilleures installations qui furent à notre disposition en Éthiopie : Assab, Massawa et la nouvelle base qu'ils construisent dans les îles Dahlak. Et ils ont Aden, que les Britanniques se sont débrouillés pour perdre au détriment de l'Ouest. Notre utilisation de Berbera [...] confirme simplement que nous sommes sur le point d'inverser les rôles avec les Soviétiques dans la Corne – ce sont les maîtres et nous sommes les cousins pauvres à la périphérie. […]
> Djibouti est et restera selon toute vraisemblance à notre disposition. C'est un bien meilleur port et il a aussi des installations aériennes. […] Les Somaliens, […] nous

361*Ibid.*, p.3.

362Télégramme n°169 et 653 du directeur des Affaires africaines et malgaches au sein du ministère des Affaires étrangères Guy Georgy à destination des ambassades de France à Djibouti et Washington, Paris, 31 mars 1979, *AMEAE*, 91QO/997.

363Memorandum From Brzeziński to Brown, Washington 31 juillet 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 6/79-7/79.

> pouvons en être sûrs, exploiteront une telle utilisation [de leurs infrastructures] jusqu'au bout et seront très disposés à nous en offrir plus – étape par étape, dans le but de nous amener dans une relation à grande échelle[364].

Vance, Brzeziński et Brown évoquent donc ensemble le sujet et tandis que Brown prépare la réponse du département de la Défense, le département d'État prend connaissance du projet. Ce dernier semble méfiant à l'idée de s'investir davantage aussi bien en Somalie qu'à Djibouti car il considère qu'il y a un risque de déstabilisation de la région.

Henze, qui s'oppose à ce que l'administration se rapproche de Siad Barre, tente alors de convaincre Brzeziński de l'intérêt pour les Américains de se reposer plutôt sur Djibouti. Il demande à la CIA une évaluation des opportunités et contraintes d'une utilisation des infrastructures djiboutiennes par les Américains. Le 2 août il écrit à son supérieur :

> [L'évaluation de la CIA] ne fournit pas de réelles justifications à l'affirmation du département d'État ces jours-ci [qui considère que] l'échelle de nos visites navales et l'utilisation de Djibouti auraient menacé de déstabiliser la situation là-bas. […] Il y a de bonnes raisons pour […] continuer à utiliser Djibouti[365].

La CIA fournit effectivement fin juillet 1979 une étude bien documentée sur la situation à Djibouti et l'éventualité d'une présence de plus en plus importante des militaires américains, une présence qui s'est déjà largement accrue au printemps avec le déploiement des porte-avions *Constellation* et *Midway*[366].

Le rapport, en effet, n'indique pas une dégradation de la situation sur place depuis les visites des bâtiments américains mais il tend néanmoins à confirmer les difficultés que poseraient un accroissement de l'utilisation des infrastructures djiboutiennes par les États-Unis. Si les Américains devaient finalement opter pour une augmentation « quantitative » de leur présence à Djibouti, ils doivent s'attendre à une demande du gouvernement djiboutien d'équipements militaires américains ou, au minimum, d'une assistance économique plus importante de la part des États-Unis.

La présence américaine à Djibouti n'a, pour l'instant, pas posé de gros problèmes aux yeux des riverains mais une certaine limite semble avoir été atteinte aux yeux du renseignement américain avant que des réactions ne commencent à émerger en Éthiopie et chez les États arabes radicaux avec le risque de la part de ces pays d'encourager une rébellion des Afars contre Gouled. Les Éthiopiens, qui sont prompts à dénoncer les « activités impérialistes » dans l'océan Indien et la mer Rouge

364Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington 2 aout 1979, *Ibid.*, Container 4, Chron File, 8/79.

365Momerandum From Henze to Brzeziński, Washington, 1er août 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 17, Djibouti, 1/77-1/81.

366« Djibouti : Prospects for Stability and Implications of US Use of Facilities », Interagency Intelligence Memorandum, Washington, 31 juillet 1979, *ACPL*, *Ibid.* p.9.

verraient une augmentation de la présence américaine comme un complot mené par Washington et Mogadiscio visant à favoriser une gouvernance somalie à Djibouti et privant Addis-Abeba de son accès au port de Djibouti. Le rapport souligne la crainte traditionnelle de l'Éthiopie au sujet d'un « encerclement arabe » et sa faculté à penser qu'une « collusion » entre Américains, Somaliens et Arabes modérés s'engage pour « saper » la révolution éthiopienne, tout comme elle aurait servi à aboutir aux accords de Camp David.

Mais les Russes également pourraient s'en mêler, accusant les Américains d'avoir eux-mêmes compromis les pourparlers au sujet de la limitation des armements dans l'océan Indien et en renforçant leur propre présence dans la région. L'étude souligne également la dépendance des États-Unis vis-à-vis des Français dont le rôle et la présence à Djibouti sont perçus comme « un élément majeur de promotion de la stabilité », en particulier pour son aspect dissuasif contre les attaques directes de la Somalie ou de l'Éthiopie. La réaction des Français en cas de présence américaine accrue reste cependant, aux yeux de la CIA, « difficile à prévoir avec certitude ». Le rapport indique que les Français se sont félicités jusque-là de l'utilisation de Djibouti par les États-Unis mais qu'ils pourraient craindre qu'une augmentation significative de la présence américaine amène un risque de déstabilisation interne favorisant une intervention militaire étrangère.

En outre, la CIA confirme en effet que Paris pourrait redouter qu'un investissement plus poussé des Américains dans la région concentre « les projecteurs sur leur propre présence massive et continue, et que cela [génère] une réaction négative à la fois [en France] et à l'étranger[367] ».

Dans le cadre du partage des responsabilités entre alliés, les États-Unis sont contents de pouvoir se reposer sur le dispositif militaire français, ce dont a d'ailleurs conscience Henze qui écrit le 2 août : « Si nous continuons à utiliser Djibouti (et il y a de bonnes raisons de le faire), nous devons être francs avec les Français sur notre besoin de leur vigilance et de leur soutien là-bas[368]. »

Quelques mois plus tard, en octobre 1979, Peter Tarnoff, le secrétaire exécutif du département d'État et assistant spécial de Vance, écrit à nouveau à Brzeziński que les 4 500 soldats français sur place « sont les seuls garants de la sécurité djiboutienne » et que les Américains doivent continuer à insister auprès des Français sur la nécessité qu'ils maintiennent leurs effectifs sur place. En guise de conclusion il écrit :

> Bien que notre politique actuelle dans la Corne de l'Afrique ne semble pas nécessiter de modification pour le moment, il existe néanmoins certaines mesures que nous devons continuer à mettre en œuvre. Elles comprennent : souligner auprès des Français l'importance de leur présence militaire à Djibouti[369].

367*Ibid.*, p.11.

368Momerandum From Henze to Brzeziński, Washington, 1er août 1979, *ACPL*, *op. cit.*

369Memorandum From Executive Secretary Peter Tarnoff to Brzeziński, Washington, 2 octobre 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA

Le 14 août, suite à la rencontre VBB du début du mois, Harold Brown fournit à Brzeziński (et Vance en copie) un mémorandum exposant la vision du département de la Défense sur la question d'une présence américaine accrue dans l'océan Indien. D'après Harold Brown et conformément à la stratégie qu'il a déjà proposée à Carter à ce sujet, il est nécessaire pour les États-Unis d'établir une coopération avec les États du littoral et de négocier des accès aux bases locales. Le secrétaire à la Défense rappelle ainsi la nécessité d'obtenir des autorisations d'atterrir dans les bases de la Corne de l'Afrique pour les avions P-3 censés soutenir les opérations militaires menées par les Américains dans la région. Ces derniers ne disposent, à ce moment-là, de telles autorisations qu'à Djibouti où, comme nous venons de le voir, ils semblent atteindre la limite de ce qu'ils peuvent raisonnablement obtenir de la part des Djiboutiens comme des Français.

Ainsi, les principaux conseillers de Carter vont donc se tourner vers d'autres options. Brown confirme qu'il serait intéressant d'explorer la possibilité pour soutenir la stratégie américaine de profiter d'infrastructures somaliennes telles que Berbera et Mogadiscio. Le gouvernement somalien encourage en outre les Américains à s'investir davantage dans leurs installations et Siad Barre est toujours engagé dans une campagne de séduction à l'égard de États-Unis afin que l'administration américaine le soutienne. La Somalie se montre ainsi coopérative dans d'autres circonstances et soutient – à l'instar du Soudan – l'Égypte et la position américaine suite aux accords de Camp David[370].

Les débats au sujet de l'utilisation des bases somaliennes

Pour Harold Brown, une utilisation sensiblement augmentée des bases somaliennes « renforcerait les objectifs politico-militaires [américains] dans la région, réduirait la dépendance [des États-Unis] sur Djibouti et contribuerait à un renforcement des capacités [américaines] dans la région[371]. » Il remet donc à ses deux collaborateurs les propositions du Pentagone au sujet des installations somaliennes.

Le département de la Défense envisage d'abord une visite trimestrielle de navires américains dans le port de Berbera et la mise en place d'un accord de *bunkering*[372] limité avec la Somalie puis d'envisager un accès mensuel pour les avions P-3 à Berbera et Mogadiscio. Il propose également d'évaluer les capacités techniques des aérodromes en question pour prévoir une mise à niveau

27), Container 4, Chron File, 9/79-10/79, p.10.

370Philippe RONDOT, *op. cit.*, p.176.

371Memorandum From Brown to Brzezinski, Washington, 14 août 1979, *FRUS*, *op. cit.*

372Le mot anglais *bunkering* se traduit en français par « soutage » mais même en français le terme est très peu utilisé en raison de la prévalence de l'anglais dans l'usage du vocabulaire maritime. Le *bunkering* consiste recharger un navire en hydrocarbure servant à sa propulsion. Ces hydrocarbures sont nommés soutes en français, *bunkers* en anglais.

permettant dans le futur d'augmenter encore leur utilisation.

En ce qui concerne le port de Berbera, les Américains ne se sont pas privés, lors de la visite de l'*USS Davis*, de visiter le port et les installations abandonnées par les Soviétiques. Il s'avère qu'une utilisation efficace du port de Berbera par Washington « dépend d'une certaine amélioration des installations, telle que la mise à niveau des capacités de ravitaillement [notamment pétrolier], de digues et d'aides à la navigation[373] ».

Les lacunes de ces structures font partie de ce que reprochent justement les agents du NSC, à l'instar de Henze et de Gary Sick, à l'idée de se reposer militairement sur la Somalie. Pour ce dernier, l'utilisation de Berbera, au-delà de l'acte symbolique « de montrer le drapeau [américain] », nécessite un lourd investissement matériel. D'après lui, « l'emplacement et le symbolisme [de Berbera] favorisent son utilisation, mais l'absence d'installations de soutien ne permettra pas une utilisation opérationnelle soutenue[374] ». Pour le département de la Défense, de telles améliorations pourraient être réalisées par le biais d'un projet de développement civil pouvant être financé par l'agence de développement américaine et partiellement, voire intégralement, par les Saoudiens[375].

Cependant, en plus des problèmes techniques, l'attitude de Siad Barre embarrasse également les spécialistes du NSC et du département d'État tandis que celui-ci attend davantage de considération de la part des États-Unis. Lorsque le dictateur somalien prend position en faveur de l'Égypte pour plaire aux Américains, Peter Tarnoff, le secrétaire exécutif du département d'État, écrit à Brzeziński pour lui signaler que Siad Barre se sent de plus en plus isolé depuis que la Somalie ne s'est pas associée aux sanctions contre l'Égypte prises à l'issue de la dernière conférence de Bagdad. L'ambassadeur Petterson, en poste à Mogadiscio, suggère que le président Carter transmette une lettre au leader somalien pour le remercier de son soutien. Il précise que le département d'État favorise une telle démarche[376].

Mais pour Henze du NSC, il s'agit d'un geste intéressé. Il écrit au conseiller à la sécurité nationale que de son point de vue, Siad Barre, afin de persuader Washington de lui fournir de l'armement, tente habilement d'exploiter le souhait des Américains de s'assurer un large soutien concernant le traité de paix entre l'Égypte et Israël et leurs préoccupations au sujet de « la détérioration [de la situation] dans la péninsule arabique ». Il ajoute : « [Siad Barre] travaille dur sur

373Memorandum From Brown to Brzezinski, Washington, 14 août 1979, *FRUS*, *op. cit.*

374Memorandum From Gary Sick to Brzeziński, Washington, 3 août 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 4, Chron File, 8/79.

375Memorandum From Brown to Brzezinski, Washington, 14 août 1979, *FRUS*, *op. cit.*

376Memorandum From Peter Tarnoff to Brzeziński, Washington, 9 mai 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 47, Somalia, 1979.

notre ambassadeur plutôt naïf à Mogadiscio – offrant des installations militaires et navales, etc[377]. »

Il écrit encore, la veille du repas VBB du 14 août, au sujet de l'utilisation des installations laissées par Soviétiques à Berbera :

> Je reste sceptique quant à la valeur pour nous – que ce soit politiquement ou militairement – de faire un tel usage de Berbera. Militairement, cela ne peut pas rapporter grand-chose à moins que nous ne fassions un investissement substantiel […] et politiquement, cela risque de s'avérer être un piège et une illusion[378].

Et le 24 août, il persiste en disant que les Américains doivent être « extrêmement prudents » avant de s'engager « à utiliser des installations somaliennes », une opinion à laquelle il reste fidèle depuis longtemps et qui se trouve renforcée par des rapports du renseignement au sujet de la Corne indiquant une situation politique interne en Somalie et en Éthiopie fragile et une démarche offensive de la part de Siad Barre qui encourage les rebelles de l'Ogaden à intensifier leur action[379].

Lorsque Brown envoie son mémorandum, Vance estime que le département d'État doit d'abord considérer le problème de son côté[380]. Au sein de la vénérable institution les avis sont également partagés. Tandis que le secrétaire d'État est en congé, le bureau des Affaires africaines prend une « position ferme contre le mémorandum de Brown », estimant que Vance s'oppose traditionnellement à une utilisation des installations somaliennes et même à l'accroissement des capacités américaines dans l'océan Indien. Néanmoins, le sous-secrétaire d'État pour les Affaires politiques David Newsom pense différemment. Le désaccord retarde la réponse du département d'État qui attend ainsi le retour de son secrétaire pour trancher[381].

La décision de s'investir dans les ports somaliens attendue par Brown et Brzeziński fait donc son chemin, mais les débats au sein et entre les différentes institutions gouvernementales ralentissent l'implémentation de la stratégie.

À la fin du mois d'août, la position du département d'État est décrite dans un document de travail destiné à Vance avant un nouveau repas VBB le 6 septembre : la réponse indique que si certaines opérations peuvent se tenir, il faut rester modéré dans l'utilisation des infrastructures somaliennes[382]. Tout comme les spécialistes du NSC, les fonctionnaires du département d'État

377Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 16 mars 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 3, Chron File, 3/79.

378Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 13 août 1979, *Ibid.*, Container 4, Chron File, 8/79.

379Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 24 août 1979, *Ibid.*, pp.1-2.

380Memorandum From Daniel A., O'Donohue to Vance, Washington, 5 septembre 1979, *NARA*, Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763, 2002, Series : Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977-1980, Box 1, VBB lunches, 7/79-9/79.

381Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 24 août 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 4, Chron File, 8/79.

382Memorandum From Daniel A., O'Donohue to Vance, Washington, 5 septembre 1979, *NARA*, *op. cit.*

préfèrent finalement favoriser l'utilisation des installations djiboutiennes, quitte à se tourner vers la Somalie si la situation se dégrade sur place. D'après le ministère, les visites de navires américains trimestrielles sont envisageables mais les escales de P-3, l'amélioration des infrastructures aéroportuaires à Berbera et le *bunkering* pourraient être perçus comme « une acceptation de la part des États-Unis de la politique territoriale de Siad Barre » permettant aux Éthiopiens de renforcer leur rhétorique justifiant la présence cubaine dans l'Ogaden.

Le département d'État redoute également que l'Éthiopie accroisse ses actions auprès des dissidents Afars afin de déstabiliser Djibouti et que les escales de P-3 en Somalie ne fournissent à Siad Barre une opportunité de réclamer des contreparties et en particulier dans le commerce des armes.

En outre, le document souligne également la difficulté que pose pour l'administration le fait de faire accepter le financement d'aides au développement par le Congrès pour des infrastructures militaires, et, en ce qui concerne de nouveaux financements saoudiens, ils viendraient s'ajouter à d'autres projets que le royaume est déjà censé soutenir à Oman, au Soudan et au Yémen[383]. Le département d'État indique ainsi au Pentagone qu'un accroissement modeste des visites de navires américains en Somalie est envisageable mais que les autres propositions – *bunkering*, visites d'avions P-3 et investissement dans les infrastructures – « entraîneraient des coûts politiques inacceptables[384] ».

Après s'être à nouveau rencontrés, Brown, Brzeziński et Vance se mettent finalement d'accord durant l'automne 1979 pour avancer tranquillement sur le projet et estiment qu'avant de renforcer leur position dans l'océan Indien, les États-Unis doivent commencer par mener des actions diplomatiques afin d'informer préalablement le public américain, le Congrès ainsi que les alliés – dont la Chine – sur leurs intentions pour ne pas déclencher l'hostilité qu'une présence militaire américaine accrue dans l'océan Indien pourrait soulever[385].

En ce qui concerne la Somalie, Brown envoie à Carter un mémorandum pour l'informer que, conformément aux décisions prises avec Brzeziński et Vance, de nouvelles escales de navires américains sont programmées dans les mois suivants. Suite à la visite de l'*USS Davis* à Berbera en mai 1979 et de celle de la frégate *USS Brewton* début août au port de Mogadiscio, quatre nouvelles escales dans les installations somaliennes sont ainsi prévues entre la fin de l'année 1979 et le

383*Ibid.*

384Memorandum From Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs Reginald Bartholomew & Richard Moose to Vance & Newsom, Washington, undated, *NARA*, Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763, 2002, Series : Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977-1980, Box 1, VBB lunches, 7/79-9/79.

385Memorandum From Bartholomew to Vance & Newsom, Washington, 12 septembre 1979, *NARA*, Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763, 2002, Series : Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977-1980, Box 1, VBB lunches, 7/79-9/79.

printemps 1980[386].

En ce qui concerne Djibouti, le 2 octobre 1979, suite à une réunion du NSC du groupe inter-agences pour l'Afrique, Peter Tarnoff, le secrétaire exécutif du département d'État, envoie à Brzeziński un document sur la révision de la politique des États-Unis dans la Corne. En signalant qu'il n'y a pas de raisons d'engager des acteurs plus élevés de la hiérarchie américaine car leur politique reste valide, il évoque Djibouti :

> La capacité de Gouled à nous accorder des privilèges militaires à Djibouti est [...] limitée par un environnement politique sur lequel il n'exerce qu'un contrôle limité. Il peut au mieux nous donner accès aux installations djiboutiennes dans une situation, semblable à celle qui prévaut actuellement, où nous reconnaissons tacitement la « neutralité » de Djibouti en n'allant pas plus loin dans nos requêtes. Gouled […] [craint que] Djibouti soit considérée par ses voisins comme un substitut américain par lequel la puissance américaine se projette dans l'ouest de l'océan Indien. Notre soutien à Djibouti devrait donc se limiter prudemment à une assistance économique et humanitaire[387].

Dix jours plus tard, Richard Moose, le secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines, se rend à Djibouti – entre le 12 et le 14 octobre 1979. Sa rencontre avec le président Gouled lui donne une impression très positive et les Djiboutiens sont également honorés par la visite du diplomate car c'est la première fois depuis l'indépendance du pays que Djibouti reçoit une personnalité américaine de cette importance.

Gouled lui confirme son accord pour que les unités de la marine américaine utilisent les bases du port de Djibouti comme elles le font déjà mais il évoque cependant des questions sociales qui, selon lui, peuvent compromettre la stabilité du pays. Il souligne notamment les difficultés de communication entre les deux rives du golfe de Tadjourah et rappelle à Moose sa demande au sujet des « navires de débarquement pouvant servir de bacs ».

Le secrétaire adjoint indique alors au chef d'État que « la livraison du premier de ces navires […] pourrait intervenir au début de l'année [1980][388] », néanmoins, cette conversation illustre une fois encore la difficulté pour Washington de se voir accorder l'accès à des infrastructures sans être contrainte par des soucis de discrétion ou des conditions parfois pénibles à honorer.

Ainsi, face à ces obstacles que pose l'utilisation accrue des bases somaliennes et djiboutiennes aux Américains, ces derniers en restent-là provisoirement. Le 25 octobre, lors d'un nouveau repas

386Memorandum From Brown to Carter, Washington, 27 octobre 1979, *FRUS*, 1977-1980, Volume XVII, 1977–1980, Horn of Africa, doc.97 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d97; consulté le 13 octobre 2021).

387Memorandum From Executive Secretary Peter Tarnoff to Brzeziński, Washington, 2 octobre 1979, *ACPL*, *op. cit.*, p.8.

388Télégramme n°766/769 de l'ambassadeur de France à Djibouti Ivan Bastouil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Djibouti, 18 octobre 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

VBB, les trois conseillers de Carter évoquent alors l'idée de moderniser la base américaine de Diego Garcia. Le département de la Défense prépare un programme budgétaire afin que la base puisse répondre rapidement à une urgence dans le golfe Persique et l'océan Indien, comprenant l'augmentation de la capacité de transport aérien et maritime de l'île avec des projets portant sur la capacité de stockage du carburant des avions et l'amélioration des infrastructures aéroportuaires[389].

Mais la retenue qui pousse l'administration à délaisser momentanément les infrastructures de la Corne de l'Afrique ne va pas durer. Dès le mois de novembre, de nouveaux événements vont pousser les Américains à renforcer leur présence et leur utilisation des bases locales en mettant de côté les hésitations qui prévalaient jusque-là.

3.8.3 Une fin d'année décisive

La signature de SALT II, les crises en Iran et en Afghanistan

Sur le front des relations avec l'Union soviétique, les choses semblent d'abord aller dans le bon sens. Début mai 1979, Vance décrit la vingt-cinquième rencontre qu'il tient avec Dobrynine comme une très bonne séance de travail. Il déclare officiellement à cette occasion que les négociations autour des accords SALT II sont sur le point de s'achever[390]. Ces derniers sont finalement signés le 18 juin 1979 à Vienne par Léonid Brejnev et Jimmy Carter. Ils comportent 19 articles et engagent les deux superpuissances à « limiter leurs armements stratégiques offensifs, quantitativement et qualitativement, à faire preuve de modération dans le développement de nouveaux types d'armements stratégiques offensifs[391] ». Ils prévoient également « l'ouverture de nouvelles négociations dans un bref délai après l'entrée en vigueur du traité[392] ».

Le 22 juin 1979, soit quatre jours après la signature, le traité est soumis au Sénat pour préparer sa ratification et, comme pour tous les traités, il doit obtenir l'approbation des deux tiers des sénateurs présents et votants pour être appliqué[393]. Mais au Congrès, les oppositions s'accroissent et s'ajoutent à celles de l'opinion américaine. Selon les sondages, 58% seulement des citoyens

389 Pour les projets américains concernant Diego Garcia voir : *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Indian Ocean, doc.126, 127 et 129. La rencontre VBB du 25 octobre est évoquée dans le doc.126 : Memorandum From Brown to Vance and Brzezinski, Washington, 3 novembre 1979 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d126 ; consulté le 22 mars 2022).

390 « MM. Carter et Brejnev signeraient le traité SALT 2 le 12 ou le 16 juin », *Le Monde*, 9 mai 1979 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 3 mai 2022).

391 Michel TATU, « Le traité prévoit dans un " bref délai " l'ouverture de nouvelles négociations », *Le Monde*, 20 juin 1979 ((En ligne sur Europresse.com, consulté le 3 mai 2022).

392 *Ibid.*

393 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.349.

américains ont entendu parler du traité à ce moment-là et sur ces 58%, 28 n'ont pas d'avis sur la ratification ou s'y opposent, arguant que l'URSS n'est pas digne de confiance et que le traité engendrerait un faux sentiment de sécurité susceptible d'augmenter la probabilité qu'une guerre se déclenche[394].

Pour le secrétaire d'État américain, il faut neutraliser les critiques qui estiment depuis l'échec subit par les propositions *deep cut* du mois de mars 1977 que l'accord final n'est qu'une concession à l'Union soviétique[395]. L'administration va alors manœuvrer pour faire comprendre aux citoyens américains l'utilité de faire ratifier SALT II et convaincre le Congrès.

En juillet 1979 vont débuter les auditions sur le traité devant diverses commissions du Congrès dont le comité pour les Affaires étrangères du Sénat. Les principaux protagonistes engagés dans la promotion de la politique de détente du président Carter sont Harold Brown, Cyrus Vance, les chefs d'état-major interarmées et le directeur de la CIA Stansfield Turner[396]. Les auditions vont durer tout l'été et, selon Vance, en plus de décrire les particularités du traité, elles vont lancer un grand « débat national » autour de la question plus vaste de la « relation américano-soviétique.[397] »

Vance est le premier à s'exprimer. Les négociations concernant le traité ont été la pièce centrale de sa diplomatie. Il insiste sur le fait que l'accord n'est pas une faveur accordée à l'URSS et reconnaît qu'il est impossible de mettre un terme à la compétition ou aux divergences qui opposent les Soviétiques aux Américains. Il affirme que cela rassure les alliés, que si le traité n'est pas ratifié cela sera un camouflet pour l'OTAN[398].

Durant cette première phase des audiences, peu de sénateurs rejettent d'emblée le traité mais certains opposants soulignent néanmoins quelques failles qui doivent, d'après eux, être rectifiées[399]. La campagne en faveur de la ratification avance ainsi favorablement dans l'été et pour Brzeziński, les réticences sont même stimulantes. Le 31 juillet, Henry Kissinger, « éminent opposant[400] » de l'administration Carter, se déclare en faveur du traité mais appelle néanmoins à une augmentation des dépenses de défense et souligne l'importance pour poursuivre des accords vers SALT III de conditionner la suite des pourparlers à la retenue des Soviétiques dans leur politique internationale[401]. Des conditions plaisantes à l'oreille de Brzeziński qui souhaite à la fois la ratification de l'accord et un accroissement du budget consacré à la défense américaine[402]. Pour le

394David S. McLellan, *op. cit.*, p.139.
395Cyrus Vance, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.353.
396*Ibid.*
397*Ibid.*, p.349.
398David S. McLellan, *op. cit.*, pp.143-144.
399D'après Vance, Cyrus Vance, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.351.
400D'après des termes de Brzeziński, Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.344.
401Cyrus Vance, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.356.
402Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle..., op. cit.,* p.344.

conseiller à la sécurité nationale :

> La campagne de ratification de SALT, et en particulier la position prise par ses opposants, créait ainsi des conditions favorables à une évolution de nos priorités nationales vers des efforts accrus dans le domaine de la sécurité nationale. SALT, plutôt que d'être le véhicule d'un compromis consentant avec l'Union soviétique, devenait le catalyseur d'une posture plus affirmée[403].

Ainsi, à la fin du premier cycle d'audiences, tandis que les congés d'été du Congrès débutent en août, l'élan initial semble favoriser la ratification du traité. Vance en veut pour preuve que le débat change alors d'orientation pour se porter sur des questions d'ordre plus subjectif concernant « la capacité de l'administration à traiter avec l'Union soviétique, le *linkage*, les budgets de défense et les tendances de l'équilibre militaire[404] ».

D'après le décompte du sénateur de Californie Alan Cranston à la fin du mois d'août, 40 sénateurs sont favorables au traité, 20 s'y opposent et 40 sont indécis[405]. En promettant des dépenses supplémentaires en matière de défense, l'administration espère alors « que cela pourrait éduquer le public et convaincre des sénateurs indécis[406] »

Mais la tension est très vive entre l'Est et l'Ouest, car la difficulté pour mener à bien ces accords s'accompagne d'autres méfiances au sujet de l'armement soviétique, en particulier en Europe où la question des euromissiles émeut les chancelleries. Ce problème trouve ses racines lorsqu'au milieu des années 1950 Moscou, qui souhaite rattraper son retard dans le domaine des missiles balistiques, déploie 733 fusées russes à portée intermédiaire en URSS : les SS-3, -4 et -5. L'Europe, ainsi menacée, ne s'affole pas pour autant durant vingt ans car malgré les têtes d'une mégatonne de ces missiles, ces armes manquent de précision et de modernité.

Mais au début de l'année 1977, Moscou commence à mettre en place le SS-20, « un missile mobile muni de trois têtes de 150 kT chacune[407] ». Ces missiles à portée intermédiaire (1 000 à 5 500 kilomètres) ne sont pas réglementés par SALT et Moscou en déploie 330, tournés vers l'Europe de l'Ouest[408]. Dès 1976, le directeur de l'Agence américaine pour le désarmement et le contrôle des armements, Fred Charles Iklé, exprime sa préoccupation mais c'est le discours du chancelier allemand Helmut Schmidt à l'Institut international d'études stratégiques de Londres le 28 octobre 1977 qui aura le plus de résonance[409]. Dans son discours, il « souligne que le déploiement

403*Ibid.*, p.344-345.
404Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.356.
405David S. MCLELLAN, *op. cit.*, p.145.
406David S. MCLELLAN, *op. cit.*, p.146.
407Georges FISCHER, « Élaboration et aperçu de l'accord américano-soviétique sur les euromissiles », *Annuaire français de droit international*, vol.33, 1987, p.35 (En ligne :https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1987_num_33_1_2767 ; consulté le 5 mars 2022).
408Jeannesson STANISLAS, *La guerre froide*, Paris, La Découverte, 2014, p.85.
409Georges FISCHER, *op. cit.*, p.35.

des missiles SS-20 […] par l'URSS est en train de créer une asymétrie régionale, au moment même où les négociations SALT établissent un équilibre stratégique nucléaire global[410] ».

L'Europe occidentale ne possédant pas de missiles pouvant dépasser l'Europe de l'Est et atteindre le sol russe, la menace sur la sécurité de l'Europe rend les alliés de l'OTAN encore davantage dépendants des seuls États-Unis et de leurs missiles stratégiques. Tout au long de l'année, des rencontres se tiennent au sommet de l'organisation atlantique pour répondre à la crise avec la perspective d'une mise en place de dispositions comprenant un mélange de négociations avec l'URSS pour le retrait des missiles et l'installation de missiles américains en Europe.

En réaction à la crise des euromissiles, les États-Unis par la voix de Brzeziński annoncent à l'OTAN en août 1979 un « objectif élevé de déploiement de missiles américains » en Europe, montrant la détermination américaine sur ce sujet[411]. Une double décision est prise par l'Organisation : négocier avec Moscou un retrait total des SS-20 et, dans la circonstance où le Kremlin, s'y opposerait, installer des missiles intermédiaires en Allemagne de l'Ouest[412]. La position américaine en Europe s'affirme alors le 12 décembre 1979 lorsque l'OTAN adopte – en réponse au déploiement des missiles SS-20 soviétiques – un plan de déploiement conséquent de « 108 Pershing II et 464 missiles de croisière […] couplé à une offre de négociation » avec l'URSS[413].

Mais avant d'avoir entériné cette décision, cette crise des euromissiles créé déjà un contexte défavorable et annonce un combat difficile pour la ratification des accords SALT II par le Sénat, d'autant que les Soviétiques font preuve d'intransigeance face aux appels de Carter qui les exhorte à réduire leur interventionnisme international. Ils affirment toujours n'avoir aucun soldat en Éthiopie et ne disposer d'aucun levier sur la présence des conseillers cubains dans la région[414].

La menace soviéto-cubaine prend alors une nouvelle ampleur dans les débats aux États-Unis et aboutit, durant l'automne 1979, à une crise qui aura une influence négative sur la ratification des accords sur les armements stratégiques et contribuera une nouvelle fois à dégrader l'image véhiculée par l'administration Carter sur sa politique étrangère : la CIA annonce en septembre qu'une brigade soviétique stationne à Cuba. Cette troupe est, en réalité, présente depuis 1962 mais les services de renseignement américains en avaient oublié l'existence[415] et les « faucons » de l'administration prennent la menace très au sérieux.

410Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.281.
411*Ibid.*, p.282.
412Jeannesson STANISLAS, *op. cit.*, p.85.
413Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.282.
414Jacques AMALRIC, « Le traité SALT 2 signé à Vienne M. Brejnev met en garde les sénateurs américains contre toute tentative de modifier l'accord conclu avec le président Carter », *Le Monde*, 19 juin 1979 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 3 mai 2022).
415Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.255.

Brzeziński fait des comparaisons avec la crise de Berlin sous l'administration Kennedy[416] et affronte l'opposition du département d'État qui insiste sur l'importance du compromis et la ratification de SALT II au Congrès. Le *New York Times* écrit le 24 septembre : « Cette fois, Carter ne peut pas choisir entre Brzeziński et le secrétaire d'État Cyrus Vance comme il l'a fait dans son discours d'Annapolis [...] en juin 1978. Cette fois, il doit choisir[417]. »

À fin du mois, un aréopage de personnalités prestigieuses dont Kissinger est amené à se prononcer sur la « crise ». Ils insistent dans leur conclusion sur l'inutilité d'user de « positions fermes » alors que « ces installations soviétiques » ont toujours été tolérées[418].

Lors d'un discours télévisé le 1er octobre, Carter reconnaît finalement les erreurs de jugement de son gouvernement à propos de la troupe soviétique à Cuba mais, d'une part, l'image d'une administration incohérente et déchirée par les conflits internes en sort renforcée[419] et, d'autre part, la méfiance à l'encontre de l'Union soviétique s'accroît également aux États-Unis tout comme l'éventualité d'un vote défavorable à la ratification des accords SALT par le Sénat.

D'autres problèmes préoccupent à ce moment-là l'administration. L'Iran, que le président Carter avait qualifié lors d'un dîner du nouvel an à Téhéran en 1977 d'« îlot de stabilité[420] », connaît entre 1978 et 1979 des turbulences inattendues. Le dirigeant iranien, le shah Mohammed Riza Pahlevi, est largement contesté dans le pays et les manifestations exigeant son départ se succèdent durant toute l'année 1978.

Le shah est un très ancien allié des États-Unis. La CIA l'avait aidé à se maintenir au pouvoir en 1953 alors que, sur le point de perdre le contrôle du pays, il avait été contraint de fuir pendant quelques jours. Néanmoins, 25 ans après, les services de renseignement des États-Unis, dont la CIA, estiment pourtant qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. D'après les mémoires de Carter, un rapport qui date d'août 1978 indique que l'Iran ne connaît « ni une situation révolutionnaire, ni même une situation prérévolutionnaire[421] ».

Cependant, la brutalité employée par le shah pour lutter contre la contestation fait de nombreux morts et les manifestations se radicalisent durant l'automne avec des revendications économiques, politiques et religieuses. Elles touchent toutes les catégories de la population iranienne et la grève se généralise dans tout le pays au point de paralyser complètement l'économie. En novembre, Carter

416Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.554.
417« Hard Or Soft On Cuba? », *The Washington Post*, 24 septembre 1979 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1979/09/24/hard-or-soft-on-cuba/65b2dce4-56a3-4ebf-9886-a0d4ff85cdee/?utm_term=.cc0aa5eb6abc ; consulté le 25 avril 2022).
418Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.554.
419*Ibid.*, p.554.
420Des mots qui reviendront « hanter » l'administration durant la crise iranienne selon Cyrus Vance. Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.323.
421Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président...*, *op. cit.*, p.337.

écrit dans son journal : « Le shah manifeste une très grande inquiétude en ce qui concerne son propre avenir [...]. Nous lui avons conseillé de tenir tête et l'avons assuré de notre soutien[422]. »

Depuis quelque temps, les rebelles sont guidés de Paris par les appels de l'ayatollah Ruhollah Khomeiny, leader musulman contraint à l'exil depuis 1964 pour son opposition virulente au shah et sa grande influence sur la population iranienne. Un nouveau gouvernement est mis en place à Téhéran, mais il est vigoureusement critiqué par l'ayatollah qui envoie de surcroît dans son pays des discours enregistrés, remplis de messages violents sur la relation entre le shah et les États-Unis.

La dernière semaine de décembre, l'économie pétrolière iranienne, qui connaissait un important ralentissement depuis des mois, est finalement réduite à néant alors que les travailleurs pétroliers interrompent intégralement la production[423]. La situation devient intenable et le dirigeant iranien est finalement contraint de prendre la fuite. Plus d'un million de manifestants descendent dans la rue pour que Khomeiny rentre en Iran, ce qu'il fait le 1er février 1979[424]. Les conditions sécuritaires se dégradent alors fortement dans le pays tandis que la contestation ne cesse de croître.

L'ambassade américaine est assiégée une première fois le 14 février 1979 pendant deux heures et les installations de surveillance militaires chargées d'observer les essais de missiles soviétiques sont rendues inutilisables tandis que les manifestants appuient dans leur discours une rhétorique anti-américaine[425]. La perte d'un important allié en Iran est déjà source d'une grande contrariété à Washington. Selon Cyrus Vance :

> Le retrait de l'Iran du rang des alliés américains et son contrôle par un régime hostile ont porté un coup à nos intérêts politiques et sécuritaires en Asie du Sud-Ouest. Stratégiquement, la perte des stations de collecte de renseignements dans le nord de l'Iran a causé une diminution temporaire de notre capacité à recueillir des informations sur les forces nucléaires soviétiques. Cela nous a causé des difficultés tandis que le Sénat examinait le traité SALT II. Bien que l'issue de la révolution iranienne soit, bien sûr, loin d'être apparente en 1979-80, la désintégration du régime du shah sans successeur stable et pro-occidental a potentiellement ouvert la porte à la mise en place éventuelle d'un gouvernement susceptible de subir l'influence soviétique et nuisible à nos intérêts dans le golfe. Si cela devait se produire, les conséquences sur l'équilibre global entre l'Est et l'Ouest seraient importantes[426].

Après un séjour au Maroc, en Égypte, aux Bahamas et au Mexique, le shah destitué et atteint d'un cancer se rend fin octobre 1979 aux États-Unis pour être soigné dans un hôpital new-yorkais.

---

422 *Ibid.*, p.338.

423 Youssef M. IBRAHIM, « Years of Autocratic Rule by the Shah Threw Iran Into Turbulence », *The New York Times*, 17 janvier 1979, p.9 (En ligne : https://www.nytimes.com/1979/01/17/archives/years-of-autocratic-rule-by-the-shah-threw-iran-into-turbulence.html ; consulté le 26 avril 2022).

424 Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président...*, *op. cit.*, p.346.

425 *Ibid.*, p.347.

426 Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.347.

Le 1er novembre, l'ayatollah Khomeiny appelle à la radio les Iraniens à manifester et à « étendre de toutes leurs forces leurs attaques contre les États-Unis et Israël[427] ». Le 4 novembre, des milliers d'étudiants se rassemblent devant l'ambassade des États-Unis, brûlent des effigies de Carter et crient : « Mort à l'Amérique ». Leur message est clair : « Nous ne voulons pas de négociations ; nous voulons le retour du shah[428]. » Ils souhaitent en effet que l'ancien dirigeant iranien rentre et soit jugé dans son pays.

À Washington, Brzeziński prévient Carter que l'ambassade est envahie par 3 000 manifestants et que plusieurs dizaines d'Américains sont prisonniers. Carter pense que l'établissement va rapidement être libéré et l'ordre rétabli, cependant l'action des étudiants est considérée en Iran comme une prouesse et Khomeiny, loin de la condamner, en félicite ses artisans. Carter écrit alors dans son journal le 6 novembre : « J'ai passé le plus clair de ma journée à réfléchir sur ce que nous pouvons faire... […] Il est pratiquement impossible de négocier avec un dément (comme Khomeiny) […]. Il va de soi que nous ne livrerons pas le shah, comme ils nous le demandent[429]. »

Les otages américains en Iran vont devenir une préoccupation permanente pour l'administration durant les 14 prochains mois et sera indéniablement la crise la plus importante des quatre années du mandat. Le manque d'efficacité des décisions de Carter va lui faire perdre beaucoup de crédibilité et aura une influence significative sur sa défaite aux élections présidentielles de 1980. La prise d'otage en Iran va également contribuer à pousser l'administration à vouloir renforcer les capacités d'actions militaires dans la région.

Mais un nouvel événement va conduire Carter, qui a favorisé jusque-là une politique modérée dans son rapport de force avec Moscou, à changer d'orientation. Le 25 décembre 1979, soit treize jours après l'adoption à l'OTAN de la vaste installation de missiles intermédiaires en Europe dans le contexte de la crise des euromissiles, les troupes soviétiques traversent les frontières d'Afghanistan et renversent le gouvernement d'Hafizullah Amin. Alors que Carter avait été mis en garde, il est surpris par l'invasion de l'Afghanistan et reconnaît, lors d'une émission télévisée, que cette entreprise de la part de Moscou modifie sa vision de l'URSS[430]. Il déclare le 28 décembre 1979 que l'« ingérence flagrante dans les affaires intérieures de l'Afghanistan constitue une violation manifeste des règles de conduite internationales » et que « l'action soviétique est un sujet de préoccupation majeur pour l'ensemble de la communauté internationale[431] ». Il ajoute :

427« Events that led up to takeover of U.S. embassy on nov.4, 1979 », *The New York Times*, 21 janvier 1981 (En ligne : https://www.nytimes.com/1981/01/21/us/events-that-led-up-to-takeover-of-us-embassy-on-nov-4-1979.html ; consulté le 26 avril 2022).

428John KIFNER, « How a sit-in turned into a siege », *The New York Times*, 17 mai 1981 (En ligne : https://www.nytimes.com/1981/05/17/magazine/how-a-sit-in-turned-into-a-siege.html ; consulté le 26 avril 2022).

429Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président…*, *op. cit.*, p.353.

430Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.540.

431« Carter's Statement on Iran and Afghan Situations », *The New York Times*, 29 décembre 1979, p.5 (En ligne :

> Les efforts soviétiques pour justifier cette action sur la base de la Charte des Nations unies sont une perversion de l'ONU. Ils devraient être rejetés immédiatement par tous ses membres. J'ai discuté personnellement de cette affaire sérieuse avec d'autres chefs de gouvernement, qui sont tous d'accord pour dire que l'action soviétique est une grave menace pour la paix[432].

L'année 1979 se termine donc sur de nombreuses difficultés pour l'administration Carter. Dans la Corne de l'Afrique, la guerre persiste dans l'Ogaden, tandis que le nombre de réfugiés grandit chez les voisins[433]. David Aaron du NSC rencontre l'ambassadeur français aux États-Unis et lui signale que la relation avec l'Éthiopie est au point mort[434].

Cette relation n'a fait que se dégrader tout au long de l'année 1979, d'abord sous la pression du Congrès qui ne comprend pas que l'administration puisse tolérer la mauvaise volonté d'Addis-Abeba mais également par l'attitude des dirigeants éthiopiens. À la proposition de Vance, formulée dans une lettre, de faire venir à Washington une délégation de responsables du Derg, la réponse d'Addis-Abeba est non seulement négative mais en plus largement méprisante au point que les responsables américains en jugent les termes « outranciers et insultants[435] ».

Les minces chances de parvenir à garder une présence américaine en Éthiopie semblent alors très largement compromises mais le département d'État s'acharne. L'ambassadeur français à Washington Lefebvre de Laboulaye écrit : « Le département d'État, malgré les rebuffades subies, n'en continue pas moins de tenter de préserver les liens de plus en plus ténus qui subsistent encore et à guetter tout geste d'Addis-Abeba qui permettrait une reprise de la coopération traditionnelle. »

Il se trouve cependant que la grande offensive menée par les Éthiopiens en Érythrée s'essouffle et cette situation conduit le Derg à souhaiter préserver ses liens avec les Russes et les Cubains. Suite au repli stratégique des rebelles, ces derniers se relancent dans l'offensive par des actes de harcèlement qui poussent l'armée éthiopienne dans ses retranchements, limités à la défense des villes et des axes routiers. Sur place, selon l'ambassadeur français à Washington, « le moral de l'armée, encadrée par des conseillers cubains, ne cesse de baisser[436] ».

En décembre, lorsque Lefebvre de Laboulaye rencontre Aaron, ce dernier lui précise que les États-Unis considèrent que le délai de la présence cubaine que les États-Unis pouvaient tolérer est

https://www.nytimes.com/1979/12/29/archives/carters-statement-on-iran-and-afghan-situations-a-blatant-violation.html ; consulté le 3 mai 2022).

432 *Ibid.*

433 Gregory JAYNES, « Ogaden War Producing Little but Refugees », *The New York Times*, 18 novembre 1979, p.22 (En ligne : https://www.nytimes.com/1979/11/18/archives/ogaden-war-producing-little-but-refugees-deaths-are-put-at-60000.html ; consulté le 2 avril 2022).

434 Télégramme n°11515-19 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 19 décembre 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

435 *Ibid.*

436 Télégramme n°6702/05 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 12 juillet 1979, *AMEAE*, 91QO/998.

largement écoulé. En outre, l'Éthiopie est l'un des trois pays africains à voter contre une résolution de l'ONU appelant au retrait immédiat des troupes soviétiques d'Afghanistan en janvier 1980[437]. Lefebvre de Laboulaye écrit le 7 février :

> À la lumière des événements d'Afghanistan, le traité d'amitié et de coopération rend [...] désormais improbable une rupture des relations [entre l'Éthiopie et] l'URSS, sur le modèle de celle intervenue en Égypte, au Soudan et en Somalie. En approuvant l'intervention en Afghanistan, les dirigeants d'Addis-Abeba ont avalisé un précédent, qui peut désormais leur être opposé. On peut se demander si le point de non-retour n'a pas été atteint[438].

Devant les embarras que lui cause la situation en Iran, les négociations internationales et la relation avec le Congrès dans un contexte de campagne électorale, le président Carter écrit dans son journal le même jour : « Les journées qui viennent de s'écouler sont parmi les plus éprouvantes de toutes celles que j'ai vécues à la Maison-Blanche[439]. »

437Robert G. PATMAN, *op. cit.*, p.268.

438Note n°254/DAM de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministre français des Affaires étrangères Jean François-Poncet, Washington, 7 février 1980, *AMEAE*, 91QO/998. pp.1-2.

439Jimmy CARTER, *Keeping Faith..., op. cit.,* p.459.

Chapitre IX : Reconfiguration de la présence américaine dans la Corne de l'Afrique et l'océan Indien

Introduction : Les choix du principal acteur au sommet de l'exécutif : Carter, la Corne de l'Afrique et SALT II

Les conséquences de l'invasion de l'Afghanistan par l'Armée rouge vont contribuer à faire de ce pays d'Asie du Sud un cas d'école des situations régionales instables et conflictuelles héritées de la guerre froide – à l'instar de la Somalie. De l'embourbement des Soviétiques face à la lutte nationaliste et moudjahidine aux successives prises de pouvoir par les Talibans jusqu'au récent retrait précipité des militaires américains après vingt années de lutte anti-terroriste dans le pays, l'Afghanistan n'en finit pas de faire parler de lui et de sa faculté à nourrir sa légende de « piège des Empires[440] ».

En 1979, les Soviétiques ont très certainement sous-estimé l'influence qu'allait avoir cette offensive, à la fois sur le terrain mais également chez les dirigeants américains. La combinaison de cette crise avec la prise d'otage de l'ambassade américaine en Iran qui marque la fin de l'année 1979 va effectivement pousser le président Carter à adopter une politique étrangère beaucoup plus ferme.

En souhaitant relever ce qui est perçu comme un défi lancé par l'URSS aux États-Unis, le président démocrate met finalement de côté son approche diplomatique, déjà partiellement érodée, et cette métamorphose va avoir des répercussions en Afrique où l'administration américaine va favoriser la vision globaliste de ses « faucons » sur celle de ses « colombes » – tout en essayant néanmoins de conserver le travail d'Andrew Young qui est parvenu à favoriser la réputation des États-Unis sur le continent.

Bien que le conseiller à la sécurité nationale ne soit pas étranger au changement de politique de Carter, il serait erroné de penser que l'attitude du président se limite à l'influence de Brzeziński pour plusieurs raisons : d'abord au sein de l'administration américaine, le rôle du président est, avant tout, d'avoir le dernier mot lorsqu'il s'agit de prendre une initiative de politique étrangère comme le souligne la phrase emblématique : « *The buck stops here* ». Cette expression que l'on pourrait traduire par : « La responsabilité s'arrête ici » désigne la solitude du président américain lorsqu'il faut trancher pour une décision ou une autre et en assumer l'entière responsabilité. Joe Biden s'est

440Bruno PHILIP, « L'Afghanistan, piège fatal des empires », *Le Monde*, 27 août 2021 (En ligne :https://www.lemonde.fr/international/article/2021/08/27/l-afghanistan-piege-fatal-des-empires_6092542_3210.html ; consulté le 28 mars 2022).

d'ailleurs exprimé en ces termes lorsqu'il a voulu exprimer son rôle dans la mise en place du retrait américain d'Afghanistan[441], reprenant ainsi une phrase ayant été gravée sur une petite pancarte que le président Truman gardait sur son bureau à la Maison-Blanche[442]. Jimmy Carter, grand admirateur de Truman, a emprunté cette pancarte à la *Harry S. Truman Library and Museum* pour la mettre sur son propre bureau[443]. Ce geste indique d'une part que le président démocrate connaît bien son rôle mais, en outre, qu'il le prend suffisamment à cœur pour l'assumer pleinement.

Ensuite, l'année 1980 est celle de l'élection présidentielle américaine et à la pression offensive du Congrès contre les Russes s'associe celle de l'opinion publique qui se comporte ici comme un véritable acteur politique à part entière. Le penchant national en défaveur du traité SALT, qui s'exprime lors des auditions devant le Sénat, révèle une transformation de la tendance à l'œuvre depuis déjà quelques années. La majorité des Américains favorables à la détente au début de la décennie 1970 s'est transformée en une majorité exprimant de la méfiance à l'égard des Soviétiques. En parallèle, tandis que la moitié des Américains estiment en 1969 que les dépenses militaires de leur pays sont trop élevées, en 1976, ce chiffre ne représente plus qu'un tiers de la population américaine tandis que ceux qui sont favorables à un maintien ou à une augmentation des dépenses de cette nature dépassent alors 50% de la population[444].

La politique extérieure de Carter est ainsi largement guidée par des considérations de politique intérieure. C'est également l'opinion du chercheur David Skidmore qui soutient que « la politique intérieure doit être au cœur de toute explication du dramatique revirement de Carter. [Sa] stratégie d'ajustement [de la politique étrangère américaine] s'est heurtée à une opposition féroce d'intérêts particuliers avec des enjeux matériels, professionnels et intellectuels conditionnés à la perpétuation de la politique de guerre froide ainsi qu'à une large résistance idéologique dans la société en général[445] ».

Si le débat sur l'existence d'une discipline des relations internationales est bien souvent expliqué par son caractère « résiduel » par rapport aux politiques à caractère national[446], il est évident que l'un ne va pas sans l'autre, en particulier dans un cas comme celui-ci. En utilisant comme prétexte le développement de l'influence soviétique dans la Corne de l'Afrique et en Afghanistan pour adopter

441Maurin PICARD, « Afghanistan : Joe Biden droit dans ses bottes », *Le Figaro*, 17 août 2021 (En ligne : https://www.lefigaro.fr/international/afghanistan-joe-biden-droit-dans-ses-bottes-20210817 ; consulté le 28 mars 2022).

442« "The Buck Stops Here" Desk sign », *National archives : Harry S. Truman library* (En ligne :https://www.trumanlibrary.gov/education/trivia/buck-stops-here-sign ; consulté le 22 mars 2022).

443« "Buck Stops Here" To Be Sign of Carter », *The New York Times*, 6 février 1977 (En ligne : https://www.nytimes.com/1977/02/06/archives/buck-stops-here-to-be-sign-of-carter.html ; consulté le 25 mars 2022). Le pupitre apparaît également sur la séquence vidéo d'un discours de Carter le 18 avril 1977 : « Address to the Nation on Energy » (En ligne : https://www.youtube.com/watch?v=-tPePpMxJaA ; consulté le 25 mars 2022).

444David S. MCLELLAN, *op. cit.*, p.139.

445David SKIDMORE, *op. cit.*, p.707.

446Dario BATTISTELLA, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po., 2019, p.10

une posture agressive envers l'URSS, Carter se montre réceptif aux tendances dominantes au sein de l'opinion américaine pour cultiver sa propre popularité dans son pays et s'attache aux enjeux électoraux qui en découlent.

S'il est permis de penser que Brzeziński a joué un rôle et sans doute contribué à radicaliser le président en marginalisant son secrétaire d'État – une situation qui ne va d'ailleurs pas cesser et qui perdurera au-delà de la démission de Cyrus Vance en avril 1980 avec le nouveau secrétaire d'État Muskie – Carter reste le principal responsable de ce revirement. La place de choix occupée par Brzeziński dans l'élaboration de la politique étrangère de Carter est celle que lui a finalement octroyée le président américain en raison de son affinité pour son conseiller et pour ses idées. Ce dernier lui proposera même de démissionner suite au départ de Vance, ce que Carter refusera en riant[447].

Il est légitime cependant de s'interroger sur le rôle qu'a joué Brzeziński sur les réactions et l'attitude soviétique dans le monde. Sa faculté à monter les crises en épingles en insistant sur le *linkage*, à déployer régulièrement l'argumentaire selon lequel le rapprochement entre les États-Unis avec la Chine permet d'influencer la politique de Moscou et son inclinaison à parasiter les actions mesurées du département d'État n'ont manifestement pas poussé les Soviétiques à la retenue et à se conformer à la détente.

Certes, le NSA s'en défend et estime au contraire que si les États-Unis avaient « fait part de [leur] détermination plus tôt », ils auraient « peut-être évité la chaîne d'événements ultérieures qui s'est terminée par l'invasion soviétique de l'Afghanistan et la suspension de SALT[448] », mais Cyrus Vance avance, une fois encore, une autre théorie :

> La spirale descendante des relations américano-soviétiques [a poussé] le comportement international soviétique [à] lâcher les freins. Si, comme il est probable, Moscou avait décidé fin décembre que le traité SALT était en grande difficulté, que l'accès au commerce et à la technologie américains se tarissait et que les dangers d'un encerclement américano-chinois-ouest-européen augmentaient, elle [en a] probablement conclu qu'il n'y avait guère de raison de faire preuve de retenue face à un dangereux problème à sa frontière. [...] Il est possible que s'il y avait eu plus à perdre dans ses relations avec les États-Unis, l'Union soviétique aurait été plus prudente[449].

Chacun se renvoie ainsi la balle, avec comme seule certitude cette affirmation poétique de Brzeziński : « Nous ne saurons jamais, même avec le bénéfice du recul[450]. » En tout état de cause, en janvier 1980, guidé par les fortes tendances citoyennes aux États-Unis à s'opposer à l'Union

447Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.501.
448*Ibid.*, p.186.
449Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.388.
450Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.186.

Soviétique et poussé par Brzeziński, le président énonce le discours qui deviendra la doctrine Carter concernant la protection du golfe Persique et ses environs. Ce faisant, il place la Corne de l'Afrique et sa situation géographique à l'intérieur du dispositif, dans une position stratégique non-négligeable.

Pourtant, malgré la radicalité du discours, l'administration peine à adopter une position claire dans la région. En Somalie, le souhait d'utiliser et renforcer les bases disponibles pour les États-Unis dans l'océan Indien pousse les militaires américains à se rapprocher de Siad Barre tout en restant prudents pour éviter que l'aide américaine ne soit utilisée en Ogaden. Mais, renseignés notamment par la CIA, les Américains savent pertinemment que le dirigeant somalien ne cessera de soutenir les rebelles somalis et leur attitude ambiguë, associée à leur apparente radicalité vis-à-vis de Moscou, donnent de l'espoir à Mogadiscio qui essaie coûte que coûte de faire en sorte que les États-Unis les soutiennent face à une Éthiopie soviétique.

Dans le pays voisin, c'est l'inverse qui se produit. En dépit des discours hostiles qui émanent d'Addis-Abeba, les États-Unis, poussés par certains analystes, persistent à vouloir préserver un semblant de présence en Éthiopie et à garder contact avec Mengistu pourtant reconnu comme un dictateur qui ne cache en rien ses accointances avec les pays de l'Est.

Washington cultive donc une forme d'incohérence d'où se dégage l'impression que malgré les sanctions et les contraintes que tentent de soumettre les Américains, l'Éthiopie et la Somalie imposent leurs conditions tandis que Washington ne fait que s'adapter. Le sujet n'est par ailleurs finalement jamais porté par les Américains à l'ONU où une résolution – qui ne porterait pas sur l'implication des armées étrangères, susceptible de froisser beaucoup de monde – permettrait d'adopter une position claire au sujet de l'Ogaden. Par ailleurs, l'administration démocrate se garde bien de fournir une opinion au sujet de l'Érythrée et s'éloigne encore des discours multilatéraux sur une démilitarisation de l'océan Indien qui prévalaient pourtant au début du mandat.

Lorsque Carter quitte la Maison-Blanche, après quatre ans de diplomatie bilatérale et entre alliés, les différentes implications internationales ont considérablement changé dans la péninsule africaine. Les Soviétiques ont quitté la Somalie pour l'Éthiopie, les États-Unis deviennent des alliés durables du dirigeant somalien et Djibouti, devenue indépendante, parvient, grâce aux Français, à préserver sa réputation d'enclave de stabilité dans une région en crise. Le rôle des Américains dans ces changements semble finalement assez restreint car la politique de l'administration démocrate, nourrie par les antagonismes de ses différents acteurs, n'est pas parvenue à s'affirmer franchement et de manière convaincante.

C'est sans doute ces hésitations qui, de manière plus générale, coûteront à Carter son second mandat. Durant l'année 1980, malgré les efforts du président américain pour adopter une politique étrangère plus proche des standards de la guerre froide et plus conforme aux attentes citoyennes de son pays, l'administration démocrate va vivre une dernière année très éprouvante en particulier à cause de la prise d'otage iranienne qui va canaliser une très grande partie de l'attention des diplomates.

Suite cette prise d'otage et à l'invasion de l'Afghanistan, la position de Vance va devenir de plus en plus inconfortable alors que les vues de Brzeziński vont prendre le dessus sur l'orientation politique de l'administration. Suite à une tentative ratée de sauvetage des otages au printemps 1980, Vance, qui n'était pas favorable à l'opération, démissionne en avril[451]. Les crises que traverse l'exécutif, les changements de direction gouvernementaux et la résurgence de l'opposition Est-Ouest habilement instrumentalisée par Ronald Reagan vont conduire à l'échec de Carter lors des élections présidentielles d'automne 1980.

C'est ainsi dans un climat de défaite que Carter quitte quelques mois plus tard, le 21 janvier 1981, la magistrature suprême, une impression que la situation dans la Corne de l'Afrique, d'où les Américains sont écartés ou disposent de peu de marge de manœuvre, semble conforter.

À en juger par les événements qui suivront, ni les Américains ni les Soviétiques ne sortiront finalement victorieux de ce spectaculaire renversement d'alliance et la situation sera surtout profitable aux dirigeants despotiques locaux qui parviendront, grâce aux soutiens étrangers, à se maintenir au pouvoir pendant encore une longue décennie.

3.9.1 Une période transitoire : de la signature des accords SALT II à la doctrine Carter

Si l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques est l'élément déclencheur du changement d'attitude de Carter, l'événement ne constitue pas à lui seul la raison du virage pris par la politique étrangère américaine au début de l'année 1980. La pression que subit le président démocrate à propos de son manque de fermeté, la crainte de ne pas voir le traité SALT II ratifié au Congrès, les critiques contre l'absence de cohérence décisionnelle au sein de l'administration et les inquiétudes provoquées par la prise d'otage en Iran sont autant de signaux que Carter ne pouvait ignorer.

Néanmoins, certaines personnalités américaines mettent alors en garde Washington contre les dangers d'une surréaction. George Kennan, célèbre Monsieur X à l'origine de la théorie de l'endiguement au début de la guerre froide, considère que l'intervention soviétique n'est pas un défi lancé aux Américains d'autant que le régime afghan était déjà pro-soviétique avant l'intervention de

451David S. McLellan, *op. cit.*, p.161.

l'Armée rouge[452]. En outre, la stratégie de l'URSS est compréhensible dans son intention de se renforcer contre le Pakistan et la Chine et de se prémunir face à l'accroissement de l'extrémisme musulman au Moyen-Orient[453]. À la Maison-Blanche également, certains diplomates redoutent « une atmosphère de crise émotionnelle excessive[454] ».

Mais d'autres, en revanche, pensent que l'administration n'a que trop tardé à répondre vigoureusement à l'impérialisme soviétique. Brzeziński, dans un mémorandum adressé à Jimmy Carter le 2 janvier 1980 compare la situation à laquelle sont confrontés les États-Unis aux premières heures de la guerre froide lorsque la pression du Kremlin menaçait la stabilité de la Grèce et de la Turquie. Connaissant le respect que porte Carter à l'ancien président et vice-président de Roosevelt, il souligne l'importance de la doctrine Truman sur l'endiguement et la portée du signal que Washington avait alors envoyé à Moscou en montrant sa détermination à protéger ses anciens et ses nouveaux intérêts vitaux. Il ajoute : « Nous sommes les seuls à pouvoir fournir le *leadership* et les ressources nécessaires pour faire reculer la menace soviétique pour nos intérêts dans la région et au-delà », avant de conclure en disant : « L'intervention soviétique dans le cas présent est à la fois plus flagrante et plus brutale qu'en 1947, et le Golfe est incontestablement plus vital pour les intérêts occidentaux aujourd'hui que ne l'étaient la Grèce et la Turquie il y a 30 ans[455]. »

Le lendemain, dans un nouveau mémorandum, il précise sa vision sur la stratégie à adopter face à l'invasion de l'Afghanistan. Il suggère de vendre des armes défensives à la Chine, de renforcer le soutien américain au Pakistan et d'aider les rebelles afghans afin de maintenir les Soviétiques embourbés. Il estime qu'il faut rassurer les alliés arabes sur le fait que les États-Unis sont prêts à « affirmer leur puissance », ce qui signifie « une présence militaire visible dans la région[456] ».

La réaction de Carter ne se fait pas attendre. Il évoque « les conséquences de l'invasion soviétique de l'Afghanistan » comme pouvant « constituer la plus grave menace à la paix depuis la Seconde Guerre mondiale[457] ». Le 4 janvier, le président américain annonce à la radio et à la

452John DUMBRELL, *Americain foreign policy. Carter to Clinton, op. cit.*, p.48.

453*Ibid.*

454Michael GETLER & Don OBERDORFER, « Carter Pledges Military Strength As Top Foreign Policy Priority », *The Washington Post*, 22 janvier 1980 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/01/22/carter-pledges-military-strength-as-top-foreign-policy-priority/7e9516a2-9411-4879-a35d-50ed6cbddfc4/?utm_term=.59ecb6050a35 ; consulté le 4 mai 2022).

455Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 2 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.134 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d134 ; consulté le 13 mars 2022).

456Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 3 janvier 1980, *Ibid.* doc.135 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d135 ; consulté le 13 octobre 2022).

457Étonnamment, cette phrase est quasiment systématiquement mal citée par les médias et dans un grand nombre d'ouvrages qui lui donnent un caractère plus péremptoire. La formule exacte, ici utilisée, provient d'une vérification sur les vidéos du discours et de deux sources fiables, la *Jimmy Carter Library* et le *FRUS :* Address by President Carter on the State of the Union Before a Joint Session of Congress, Washington, 23 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy, doc.138 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d138 ; consulté le 13 mars 2022).

télévision depuis la Maison-Blanche que les États-Unis ne peuvent permettre à l'Union soviétique de « commettre cet acte en toute impunité[458] » et le 23 janvier, il énonce, lors de son discours sur l'État de l'Union, ce qui va entrer dans l'histoire comme sa doctrine : « Laissons notre position être absolument claire ; une tentative par une force extérieure de prendre le contrôle de la région du golfe Persique sera considérée comme une atteinte aux intérêts vitaux des États-Unis d'Amérique, et un tel assaut sera repoussé par tous les moyens nécessaires, y compris la force militaire[459]. »

Carter ne peut, alors qu'il n'est encore que candidat aux primaires démocrates, ignorer le changement d'opinion qui s'opère dans son pays et prend la décision de se montrer intransigeant. Quelques mois plus tard, le chercheur John Sommerville écrira effectivement : « Le public désormais effrayé est marqué par l'image d'une *Blitzkrieg* à la Hitler. Ainsi, la guerre froide est de retour, avec la menace d'une guerre chaude non loin derrière. » Il reproche à Carter d'instrumentaliser son discours pour maintenir « ses pourcentages de sondage devant [son opposant à l'investiture des primaires démocrates Ted] Kennedy[460]. »

Quoi qu'il en soit, l'issue d'un vote au Congrès au sujet de SALT II était très incertaine et l'entrée en vigueur du traité largement compromise. L'administration, avant d'ajourner le traité, s'est débattue pour tenter d'amener les sénateurs à sa ratification. Pour Cyrus Vance, cette lutte au Congrès est devenue « le catalyseur d'un défi conservateur élargi à la Détente[461] ».

Les opposants au traité sont guidés par l'ambition que les États-Unis retrouvent une supériorité militaire sur l'URSS et se regroupent notamment autour de politiciens influents comme le démocrate Henry "Scoop" Jackson au Sénat ainsi qu'au sein de différents groupes bipartisans, comme la coalition pour la paix par la force de la fondation du conseil de sécurité américain (*Coalition for Peace Through Strenth - American Security Council Foundation*) ou le comité sur le danger présent (*Committee on the Present Danger*)[462] dont fait partie le républicain Ronald Reagan et un grand nombre de personnalités qui intégreront son administration à partir de 1981. Pour les conservateurs, le traité entérine certains avantages soviétiques – tels que la puissance de leurs missiles SS-9 et SS-18 face aux fusées américaines Minuteman – et ne résout pas certaines difficultés concernant le contrôle du respect des engagements[463], une opinion confortée par la mise

458Edward WALSH & Don OBERDORFER, « U.S. to Withhold Grain From Soviets », *The Washington Post*, 5 janvier 1980 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/01/05/us-to-withhold-grain-from-soviets/4cbc6fa3-d6d5-4f31-9d19-ea267cdbdb04/?utm_term=.e68a4f2d64a1 ; consulté le 4 mai 2022).

459Address by President Carter on the State of the Union, 23 janvier 1980, *op. cit.*

460John SOMERVILLE, « The Afghanistan Crisis and the Carter Doctrine », *Peace Research*, vol.12, no.3, 1980, p.141 (En ligne: http://www.jstor.org/stable/23684999, consulté le 25 novembre 2021).

461John DUMBRELL, *Americain foreign policy. Carter to Clinton, op. cit.*, p.44.

462David S. MCLELLAN, *op. cit.*, p.140.

463Michel TATU, « La Chine ne poserait plus de condition préalable à des négociations avec l'U.R.S.S. - La date et le lieu de la rencontre Brejnev-Carter ne sont pas encore fixés WASHINGTON : l'obstacle de la ratification », *Le Monde*, 11 mai 1979 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 3 mai 2022).

hors service des stations de contrôles iraniennes. Ils craignent en outre que la détente ne favorise une « fenêtre de vulnérabilité » américaine, permettant aux Soviétiques de mener une attaque concertée capable de détruire les missiles terrestres américains[464].

Leurs arguments trouvent une résonance au sein du mouvement néoconservateur naissant qui sort alors d'un combat contre les traités du canal du Panama – des accords prévoyant notamment le retrait des Américains du canal au profit des autorités panaméennes à partir du 31 décembre 1999. Les traités ont été ratifiés entre mars et avril 1978 en dépit de l'opposition des néoconservateurs, mais ces derniers en sont sortis grandis. Cette bataille leur a permis de se regrouper autour de cette question et ils ont élargi leur liste de diffusion pour constituer une communauté influente[465]. Les membres de ce groupe, également bipartisan, sont unis dans la conviction que les dirigeants américains modérés sont paralysés par la culpabilité post-vietnam et permettent, par leur crédulité et en négociant avec le Kremlin, un renforcement de l'Union soviétique.

Les néoconservateurs deviennent ceux qui s'expriment contre SALT avec le plus de passion. De leur point de vue, SALT est le témoignage d'une politique d'apaisement[466], menée en toute naïveté avec l'URSS par les libéraux alors qu'il ne faut pas discuter avec les Soviétiques[467]. Certains événements tels que la crise autour de la brigade soviétique de Cuba, la présence soviéto-cubaine en Afrique et le manque de fermeté de Carter, alimentent leurs discours et donnent de la force à leur combat.

La mobilisation de ces différents groupes et comités du Congrès opposés au traité SALT permet un soulèvement de l'opinion publique américaine hostile à la détente. Très organisés, bien financés et influents aussi bien politiquement qu'au niveau des médias, ils favorisent une rhétorique populiste et organisent de vastes campagnes contre les initiatives de Carter. Ils se positionnent sur toutes les grandes questions de politique étrangère : le traité Torrijos-Carter sur le canal de Panama d'une part mais également les questions de dépenses en matière de défense et de sécurité, les troubles dans le tiers-monde et enfin le traité SALT.

Les alliés libéraux de Carter, manifestement moins bien organisés et moins nombreux, ne parviennent pas à parer ces attaques conservatrices et néoconservatrices. Selon Skidmore, Carter s'est retrouvé confronté à un environnement opposant de manière « asymétrique des groupes d'intérêts » subissant en majorité la pression de ceux qui s'opposent aux réformes initiales de

464John DUMBRELL, *Americain foreign policy. Carter to Clinton, op. cit.*, p.44.

465Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.431.

466Il s'agit ici de la définition courante dans les relations internationales où une « politique d'apaisement » consiste à éviter un conflit en faisant des concessions à l'ennemi. Il est traditionnellement employé pour souligner une politique qui manque de courage et de force.

467Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.631.

politique étrangère menées par son administration[468]. Ils critiquent l'accord sur les armements et appuient également sur l'importance du *linkage* qui fait débat jusqu'au sein de l'exécutif depuis les interventions du bloc de l'Est dans la Corne de l'Afrique.

Le département d'État refuse avec vigueur depuis le début du mandat d'associer la coopération entre Washington et Moscou avec les événements qui touchent l'Afrique et pour Vance, en jouant sur le *linkage*, les opposants se sont fourvoyés. D'après lui, un État s'engage dans un traité sur le contrôle des armements uniquement lorsqu'il est question de sa sécurité « et non en récompense du bon comportement de la part de l'autre nation – en particulier lorsque [son] comportement pourrait changer rapidement une fois l'accord signé ». Mais Vance reconnaît également que « cette logique » est beaucoup moins « convaincante dans l'atmosphère d'une campagne politique qui approche[469] ».

D'ailleurs dans l'administration, d'autres fournissent des arguments aux conservateurs en évoquant publiquement ce couplage. Pour le conseiller à la sécurité nationale, c'est véritablement le manque de fermeté envers l'URSS qui a poussé Moscou à l'interventionnisme et définitivement enterré SALT II. La stratégie de Brzeziński va véritablement dans le sens d'une articulation entre la coopération avec les Soviétiques et leurs actions dans le monde. Pour lui, l'échec de la détente est directement lié à la politique de Carter dans la Corne de l'Afrique. Là où les « colombes » estiment que la réaction de l'administration, en condamnant trop vigoureusement l'intervention, a été excessive, Brzeziński pense, au contraire, que c'est l'absence de fermeté qui a donné à l'URSS la liberté de déployer sa force[470].

Dans ses mémoires, il écrit que, pour lui, la relation entre les États-Unis et l'URSS a véritablement pris un tournant préjudiciable à partir de la réunion sur la Corne de l'Afrique où sa décision d'envoyer un porte-avions n'a pas été retenue. Pour lui, l'absence de réaction américaine a ensuite poussé les Soviétiques à l'aventurisme en Afrique et au Moyen-Orient et compromis la détente. Mais, en tout état de cause, la frustration de Brzeziński et le souhait de rattraper l'occasion manifestement perdue dans la Corne de l'Afrique, ont poussé l'administration à sur-réagir par la suite lors d'événements tels que la redécouverte d'une brigade soviétique à Cuba. SALT était alors perdu et « la dernière planche du cercueil » a été l'invasion de l'Afghanistan en décembre 1979, d'où la conclusion qu'il en a tiré : « SALT repose enterré dans les sables de l'Ogaden[471] ».

Cette astucieuse formule en dit sans doute plus long sur son auteur que sur la réalité puisque l'analyse inverse est également tout à fait pertinente. Justin Vaïsse présente les deux scénarios : « [Il est possible que] si le public n'avait pas été inquiété inutilement par Brzeziński sur cette question de

468David SKIDMORE, *op. cit.*, p.707.
469Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.350.
470Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski...*, *op. cit.*, pp.299-300.
471Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle...*, *op. cit.*, p.189.

la Corne, le climat se serait moins dégradé […] », avant de souligner que « ce qui se noue autour de la Corne de l'Afrique est au cœur des débats sur la nouvelle guerre froide, dont Brzeziński est partie prenante [...][472]. »

Ainsi, pour certains libéraux, analystes, historiens où politiciens, c'est Brzeziński lui-même et sa ligne intransigeante qui sont à l'origine des tensions entre les États-Unis et l'URSS lors de la guerre de l'Ogaden[473]. Pour ces auteurs, la situation dans la Corne de l'Afrique en 1977-78 ne méritait pas que le conseiller à la sécurité nationale alarme à ce point la presse et lui permette un tel traitement médiatique, d'autant que les États-Unis ne pouvaient pas y faire grand-chose.

En outre, les attentes politiques et électoralistes de l'administration liées à cette attitude agressive ne seront pas comblées. En suivant les orientations radicales de son NSA, Carter, qui cherchait à faire preuve de plus de fermeté produit, en réalité, l'effet inverse. Comme l'écriront par la suite les membres du département d'État Anthony Lake et Leslie Gelb :

> Alors que les assauts conservateurs contre les politiques [de Carter] commençaient à faire mouche plus lourdement, Carter chercha à les repousser en adoptant davantage leur ton, sinon leur programme... Plutôt que de se concentrer sur ce qu'elle était en train d'accomplir, la Maison-Blanche (et surtout l'assistant à la sécurité nationale Zbigniew Brzezinski) a dépassé la simple description de la menace soviétique pour chercher des moyens de la dramatiser. Cela a eu pour résultat de faire pâlir constamment les réalisations, les mesures pour faire face à la menace en comparaison [avec les annonces], et Carter semblait plus faible que plus fort. […]
> Ce n'était un secret pour personne que les conseillers politiques de Carter à la Maison-Blanche voulaient qu'il apparaisse "dur" sur les questions Est-Ouest[474].

Les Soviétiques également sont étonnés de l'importance stratégique qu'accorde Washington à la Corne de l'Afrique. En voyant la tension monter, l'ambassadeur russe à Washington Dobrynine reçoit Brzeziński en février 1978. Ce dernier ne cesse de lui répéter que la présence des Soviétiques et des Cubains en Éthiopie met en danger les intérêts du bloc de l'Ouest et menace la sécurité du transport de pétrole depuis le Moyen-Orient. Alors qu'il exprime sa crainte que les livraisons d'énergie soient compromises, Dobrynine l'interroge sur ce qu'il redoute précisément et lui demande s'il pense vraiment que Moscou pourrait s'en prendre aux pétroliers américains et les couler, ce qui constituerait immédiatement un acte de guerre. Il ajoute « La Maison-Blanche [a]-t-elle des idées aussi absurdes ? »

472 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, p.266.

473 Au-delà de Cyrus Vance et d'autres membres du département d'État, cette accusation est notamment portée dans un portrait de Brzeziński par Elizabeth Drew en 1978 pour le *New Yorker* et par Betty Glad dans son ouvrage de 2009 (*An Outsider in the White House...op. cit.*). Voir : Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski...*, *op. cit.*, p.299.

474 Cité par David SKIDMORE, *Reversing Course : Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform*, Nashville (Tennessee), Vanderbilt University Press, 1996, p.95.

Si Brzeziński reconnaît que la Maison-Blanche n'envisage pas un tel scénario, il répond néanmoins que ce genre de concept est répandu chez les parlementaires et dans la presse américaine[475].

L'étonnement de Dobrynine à propos du discours alarmiste de Brzeziński est également significatif des divergences d'interprétations qui ont mené à cette résurgence de tension entre l'URSS et les États-Unis. Le malentendu semble trouver l'une de ses origines dans le fait que Moscou ait largement sous-estimé l'influence de ses actions dans le tiers-monde sur l'opinion mondiale et en particulier dans le public américain et au Congrès, ce qui a été démontré par la suite grâce aux archives du Kremlin[476]. C'était déjà l'avis de Cyrus Vance dans les années 1980 lorsqu'il écrit que « le *leadership* soviétique a mal évalué non seulement l'étendue de la résistance militaire qu'il rencontrerait, mais également la forte réaction des nations islamiques et de la communauté mondiale. » Il ajoute que « par-dessus tout, [les Soviétiques] ont fait une erreur de calcul désastreuse concernant la réaction des États-Unis[477] ».

Le manque de clairvoyance et l'expression de la puissance soviétique en Afrique et au Moyen-Orient a très probablement conduit les Soviétiques dans ces conflits africains, entraînant aux États-Unis une réaction vive et de la méfiance vis-à-vis du traité sur les armements stratégiques. C'est également ce que souligne l'ambassadeur Dobrynine dans ses mémoires où il écrit qu'à Moscou, les dirigeants soviétiques ne pensaient pas que les affaires africaines pouvaient autant préoccuper les États-Unis. Ce passage du récit de Dobrynine est particulièrement enrichissant car il nous expose en miroir, les particularités institutionnelles et décisionnelles au sein du *Politburo* qui expliquent l'attitude du Kremlin en Afrique et démontrent à nouveau l'importance du rôle des différents acteurs décisionnels dans le processus d'élaboration de la politique étrangère des superpuissances.

Ce sont, là encore, des antagonismes entre les membres du *Politburo* et des rivalités institutionnelles qui, selon Dobrynine, ont poussé Moscou à commettre ces erreurs. Il soutient d'abord que les Soviétiques n'ont pas agi dans la Corne de l'Afrique en suivant un vaste plan mondial, comme le suggère Brzeziński, mais plutôt, comme l'avance Cyrus Vance, dans un cadre local, encouragés par le fait, à ce moment-là, de n'avoir pas rencontré de véritables « complications internationales majeures » lors de leur soutien aux communistes en Angola. Mais il regrette la vanité de certaines personnes au Kremlin qui se flattent de l'implication de Moscou dans ces lointains conflits et qui considèrent qu'elle positionne Moscou « sur un pied d'égalité avec les États-Unis en tant que superpuissance ».

475Anatoly DOBRYNIN, *In Confidence : Moscow's Ambassador to Six Cold War Presidents (1962-1986)*, New York, Times Books, 1995, pp.411-412
476Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski...*, *op. cit.*, p.299.
477Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, pp.388-389.

Au sein du Politburo, la politique internationale soviétique est alors globalement menée par le ministre des Affaires étrangères Andreï Gromyko et son ministère. Si ce dernier adopte une ligne plutôt modérée avec une inclinaison à éviter autant que possible la confrontation avec les États-Unis, il ne se préoccupe cependant que peu du tiers-monde car il estime que les événements qui s'y déroulent ne peuvent véritablement influencer les rapports avec les États-Unis.

Pour Dobrynine, il s'agit néanmoins d'un facteur que le ministre « a tout-à-fait sous-estimé » bien qu'il n'y soit pas pour grand-chose. En effet, les relations de l'URSS avec les pays du tiers-monde ne sont pas traitées par le ministère de Gromyko mais par le département international du Comité central, alors dirigé par Boris Ponomarev. Celui-ci aurait pu adopter l'attitude modérée de son ministre des Affaires étrangères mais il se trouve que Gromyko et Ponomarev se méprisent mutuellement.

D'après Dobrynine, au Kremlin, aussi bien Brejnev que Ponomarev ne veulent pas écouter les critiques internes et les recommandations de l'ambassade selon lesquelles leurs aventures dans le tiers-monde pourraient miner leurs relations avec les États-Unis. D'après eux il n'y a pas de raisons que Washington désapprouve ce que les Américains font eux-mêmes en s'impliquant à l'étranger et les questions concernant la Corne de l'Afrique ne sont pas prises en compte sérieusement. Toujours selon le diplomate russe, il est fort probable que Brejnev soit notamment galvanisé par les généraux Andrei Gretchko (mort en 1976) et son successeur Dmitriy Ustinov qui dirigent le ministère de la Défense soviétique et qui sont enchantés de défier les Américains par le déploiement du « drapeau [soviétique] dans des régions reculées ».

Mikhail Suslov, très influente personnalité au sein du Politburo qui coordonne l'action russe dans le tiers-monde et en particulier les mouvements de libération, se charge, quant à lui, de fournir la justification idéologique de ces aventures. Longtemps en charge du travail idéologique du parti et de son activité internationale, il défend l'idée que la lutte dans le tiers-monde s'inscrit dans l'opposition à l'impérialisme par le communisme et le socialisme.

Avec cette approche séduisante, lui et ses partisans parviennent à lancer les dirigeants soviétiques dans ses nombreuses interventions en Afrique et dans l'ensemble du tiers-monde. Ils sont soutenus dans leur démarche par le KGB dont de nombreux agents sont déployés dans ces régions, et l'armée est également prête à s'impliquer par un soutien militaire et l'envoi de conseillers (mais pas l'intervention de soldats de l'Armée rouge).

Ainsi, malgré les mises en garde de nombreux diplomates soviétiques modérés à l'instar de Dobrynine, l'influences des activités soviétiques dans le tiers-monde sur l'opinion américaine n'est pas questionnée lors des réunions du *Politburo* et les détracteurs de la politique impérialiste du

Kremlin ne peuvent publiquement s'y opposer alors qu'elle est accomplie au nom du parti[478]. Pourtant, la spectaculaire intervention soviéto-cubaine en Éthiopie de 1977-78 est une démonstration de la faculté de Moscou à se projeter militairement de manière efficace et cette attitude ne pouvait que plonger les alliés locaux des États-Unis dans le désarroi, de même qu'il était inévitable qu'elle s'accompagne d'un certain émoi aux États-Unis où la Maison-Blanche est de plus en plus vulnérable aux campagnes des conservateurs opposés à la détente, une réaction que Moscou n'a manifestement pas du tout anticipée[479].

Une des conséquences de ce regain d'hostilité à partir de 1980 va notamment s'exprimer par la mise au ban des éléments les plus modérés du gouvernement de Carter.

Le déclin des « colombes » libérales de l'administration

Bien que le changement d'orientation de la politique étrangère de Carter soit très prononcé à partir de 1980, le vent a déjà commencé à tourner avant l'invasion de l'Afghanistan par l'Armée rouge.

Les difficultés de Carter à gérer les conflits institutionnels le poussent en juillet 1979 à renvoyer quatre des membres de son cabinet mais, loin d'arranger la situation, cette décision ne fait que grandir le sentiment que Carter ne maîtrise pas son processus décisionnel et à partir de ce moment-là, pour Charles-Philippe David, « l'impression générale de conflit et de désarroi au sein de son administration s'amplifiera aux yeux des Américains[480] ». En outre, ce changement intervient seulement quelques jours après un discours qu'il tient le 15 juillet 1979 dans lequel il présente toutes les difficultés auxquels les Américains doivent faire face. Carter, qui gagne alors onze points dans certains sondages suite à cette intervention, va finalement dégringoler dans l'estime des Américains après son remaniement et parce que l'opposition va habilement rebaptiser son discours « le discours du malaise » en lui donnant un caractère pessimiste et désagréable.

Le moindre événement va alors être interprété par la presse ou les opposants du président comme une nouvelle preuve de sa faiblesse ou de son impuissance, jusque dans des anecdotes les plus anodines comme l'histoire du lapin aquatique qui attaque Carter tandis qu'il est en train de pêcher en Géorgie[481].

478Anatoly DOBRYNIN *op. cit.*, pp.408-410.
479Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski...*, *op. cit.*, p.299.
480Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.512.
481Voir : Dwight GARNER, « A President Speaks His Truth and Takes His Licks », *The New York Times*, 14 juillet 2009 et Jim O'GRADY, « How Jimmy Carter's Face-Off with a Rabbit Changed the Presidency », *WNYC News*, 17 février 2014 (En ligne :https://www.wnyc.org/story/hare-brained-history-curious-case-jimmy-carter-v-rabbit/ ; consulté le 22 mars 2022).

La perte d'influence du département d'État sur la politique étrangère des États-Unis va, quant à elle, se concrétiser rapidement suite à la signature du traité SALT par le départ de l'un de ses influents diplomates, le représentant de Washington à l'ONU, Andrew Young. En août 1979, l'ambassadeur est contraint de quitter son poste après sa rencontre avec un émissaire de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en dépit de l'engagement catégorique et maintes fois répété des États-Unis auprès d'Israël que Washington ne reconnaîtrait pas l'OLP et ne négocierait jamais avec elle tant que l'Organisation n'aurait pas reconnu le droit d'exister à l'État hébreu[482].

Le départ d'Andrew Young est néanmoins une perte importante pour l'administration car malgré son excentricité, il était parvenu à rétablir une politique africaine dynamique après les difficultés rencontrées par l'administration précédente. Ses nombreux voyages sur le terrain lui avait permis de ramener la sympathie de certains États du continent à l'égard de Washington, dont l'important Nigeria, en n'hésitant pas à s'en prendre au régime d'apartheid sud-africain – qu'il avait qualifié d'« illégal » – et à la minorité blanche de Rhodésie[483]. Reconnu pour son intelligence et son charisme, il entretenait à l'ONU d'opportunes amitiés et, d'après Carter, Young avait permis aux États-Unis de se réconcilier avec une bonne cinquantaine de pays[484]. Un diplomate du département d'État spécialiste de l'Afrique qui a voyagé sur le continent avec lui dit à son propos qu'il « a été un atout formidable dans l'établissement des relations actuelles de l'Amérique avec le tiers-monde[485] ».

La réputation de l'administration Carter en Afrique est, en effet, encensée par certains journalistes du continent à l'instar du très influent Hilary Ng'weno, une des « superstars des médias africains[486] ». Ce dernier flatte l'action en faveur des droits de l'homme du président américain dans un article paru début août 1979 et souligne l'influence de l'administration démocrate sur les dictateurs du Moyen-Orient et d'Afrique. D'après l'écrivain, cela ne se serait pas produit ainsi avec Nixon à la Maison-Blanche et il termine d'ailleurs son plaidoyer de manière visionnaire puisqu'il

482« Mr. Young Resigns », *The Washington Post*, 16 août 1979 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1979/08/16/mr-young-resigns/910bb3c5-8954-4241-ad19-7e2bb00a99a8/?utm_term=.ce3e063a4728 ; consulté le 9 mai 2022).

483Jacques AMALRIC, « M. Andrew Young : Un gêneur indispensable », *Le Monde*, 17 août 1979 (En ligne :https://www.lemonde.fr/archives/article/1979/08/17/m-andrew-young-un-geneur-indispensable_3053430_1819218.html ; consulté le 22 mars 2022).

484« La chute d'un atout ? », *Le Monde*, 17 août 1979 (En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1979/08/17/la-chute-d-un-atout_2772102_1819218.html ; consulté le 22 mars 2022).

485Martin SCHRAM, « Young Resigns as U.N. Ambassador », *The Washington Post*, 16 août 1979 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1979/08/16/young-resigns-as-un-ambassador/5089b505-064d-41d0-ab32-dd98b8136fef/ ; consulté le 22 mars 2022).

486Memorandum From National Security Council Staff for Sub-Saharan African Affairs Jerry (Gerald) Funk to Brzeziński, Washington, 20 août 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 2, Africa :1979.

ironise en disant qu'« avec de la chance, l'empereur Bokassa pourrait être écarté des affaires politiques avant Carter[487] ». Même si Carter n'a pas grand-chose à voir là-dedans – et ne restera pas au pouvoir beaucoup plus longtemps – il se trouve que le dictateur centrafricain sera finalement renversé le mois suivant.

Le départ d'Andrew Young en dépit de ses succès en tant qu'ambassadeur partage donc l'opinion publique américaine[488] et provoque en outre une résurgence des tensions interraciales entre la communauté afro-américaine et la communauté juive[489]. Young était, en effet, parvenu à améliorer les relations entre les Noirs américains et la population juive des États-Unis en affirmant à de nombreuses reprises que l'Afrique noire n'était pas intrinsèquement anti-israélienne et qu'un soutien américain à l'Afrique n'était pas incompatible avec la politique pro-israélienne de Washington[490].

Avant de quitter son poste, il entreprend d'ailleurs une tournée commerciale en Afrique durant laquelle il promeut un rapprochement entre les Africains et les Israéliens[491]. Il transmet également des lettres de la part du président américain pour « rassurer les Africains sur le fait que le départ d'And[rew Young] ne doit pas être considéré comme une baisse de la considération [américaine] pour l'Afrique dans [sa] politique étrangère[492] ». Lors d'une interview à Abidjan l'ambassadeur démissionnaire indique qu'il a demandé aux dirigeants africains rencontrés lors de sa tournée sur le continent de rétablir leurs relations diplomatiques avec Israël car selon lui, « l'isolement de l'État juif [...] n'est pas de nature à favoriser un règlement au Proche-Orient[493] ».

Sur le point de quitter l'administration, il tente ainsi de donner un avenir à l'apaisement qu'il a favorisé entre Africains et Israéliens et surtout chez les populations américaines qui les soutiennent, les Noirs américains et les Juifs américains.

Son attitude tend également à rattraper la maladresse de son geste vis-à-vis de Tel-Aviv. Mais une autre conséquence du départ du diplomate est la perte potentielle de l'électorat noir, acquis à Carter grâce à Young et décisif lors des élections de 1976. Pour le suffrage de 1980, Carter se

487 *Ibid.*

488 « Letters : On Andrew Young », *The New York Times*, 21 août 1979, p.18 (En ligne : https://www.nytimes.com/1979/08/21/archives/letters-on-andrew-young-we-dont-need-a-war-between-blacks-and-jews.html ; consulté le 9 mai 2022).

489 Raymond W. Copson, *The Congressional Black Caucus and Foreign Policy (1971-2002)*, New York, Nova Publishers, 2003, p.18.

490 Bruce Oudes, *op. cit.*, p.A68.

491 Leon Dash, « Young Is Urging Africans to Normalize Ties With Israel », *The Washington Post*, 7 septembre 1979 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1979/09/07/young-is-urging-africans-to-normalize-ties-with-israel/6df5a494-bd80-4e49-88aa-8ca07c98e79e/ ; consulté le 22 mars 2022).

492 Mémorandum From Jerry Funk to Brzeziński, Washington, 31 août 1979, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 2, Africa :1979.

493 Francis Cornu, « Les négociations israélo-égyptiennes sur l'autonomie resteront au seul niveau technique jusqu'au début de 1980 », *Le Monde*, 11 septembre 1979 (En ligne :https://www.lemonde.fr/archives/article/1979/09/14/les-negociations-israelo-egyptiennes-sur-l-autonomie-resteront-au-seul-niveau-technique-jusqu-au-debut-de-1980_2783942_1819218.html ; consulté le 22 mars 2022).

montre visiblement moins sensible à cet électorat qu'au « nombre croissant de personnalités » qui réclamaient la démission de Young[494] et n'appréciaient pas son comportement hétérodoxe de « fusée incontrôlée[495] ».

C'est, par conséquent, un indice que Carter lâche son approche libérale, audacieuse et progressiste vis-à-vis de l'Afrique pour une orientation plus traditionnelle et, si possible, consensuelle. Cette attitude se manifeste par la nomination le 31 août d'un diplomate beaucoup plus sobre que son prédécesseur à l'ONU. Si Carter choisit Donald McHenry pour le poste c'est, d'une part, car il est noir américain comme son prédécesseur et peut ainsi tenter de séduire à nouveau l'électorat noir, mais également parce que ce dernier ne souhaite pas « chausser les bottes » d'Andrew Young. Le nouvel ambassadeur n'est pas du Sud comme Young et ne s'est jamais engagé dans le mouvement sur les droits civiques noirs. Ayant fait toute sa carrière dans la diplomatie, il était l'adjoint de Young à l'ONU et s'est spécialisé dans les affaires africaines. N'ayant « ni le panache, ni l'envergure politique, ni les ambitions de son prédécesseur » il promet ainsi d'avoir une ligne de conduite plus conforme au département d'État. Comme le souligne Michel Tatu du journal *Le Monde*, « ceux qui voyaient en M. Young le symbole de l'éveil des minorités de couleur à la politique étrangère, voire le porte-drapeau d'une "diplomatie noire", devront tourner leurs regards ailleurs[496] ».

Carter se sépare ainsi de son controversé représentant à l'ONU « avec regrets[497] » comme il l'écrit dans sa réponse à la demande de démission de Young ce qui n'est pas le cas de Cyrus Vance qui reçoit la lettre de démission également mais n'utilisera pas cette formule dans sa propre réponse au diplomate[498]. Le départ de Young est, en effet, fortement imputable au secrétaire d'État américain. Sa démission, certes envisageable mais évitable – l'ambassadeur américain à Vienne Milton Wolf a rencontré des représentants de l'OLP à trois reprises sans perdre son poste[499] – a été particulièrement encouragée par Cyrus Vance. Dès le 14 août, juste après avoir été informé de la rencontre entre Young et le représentant palestinien par une source israélienne, il indique à Carter qu'il estime que le diplomate transgressif doit quitter son poste. Le lendemain, il rencontre Young et

494« La démission de M. Young peut faire perdre à M. Carter le soutien de l'électorat noir », *Le Monde*, 17 août 1979 (En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1979/08/17/la-demission-de-m-young-peut-faire-perdre-a-m-carter-le-soutien-de-l-electorat-noir_2771219_1819218.html ; consulté le 22 mars 2022).

495Voir p.131.

496Michel TATU, « Noir et ancien adjoint de M.Young M. MacHenry est nommé ambassadeur auprès de l'ONU », *Le Monde*, 3 septembre 1979 (En ligne :https://www.lemonde.fr/archives/article/1979/09/03/noir-et-ancien-adjoint-de-m-young-m-machenry-est-nomme-ambassadeur-aupres-de-l-onu_3055460_1819218.html ; consulté le 22 mars 2022).

497« La démission de M. Young peut faire perdre à M. Carter le soutien de l'électorat noir », *Le Monde*, *op. cit.*

498« Andrew Young », Extraits choisis du journal The Washington Post, 16 août 1979, p.1, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Vance/Others, Box 1.

499« La chute d'un atout ? », *Le Monde*, *op. cit.*

lui dit qu'il pense définitivement que sa démission est la meilleure solution[500].

De l'aveu même de Vance, il est fort probable que Carter, soucieux de l'embarras qu'impliquait cette décision, n'aurait pas demandé à Young de partir si le secrétaire d'État n'avait pas tant insisté[501]. Au début du mandat, lorsque Vance avait auditionné Young avant de lui confier le rôle de diplomate onusien, il l'avait solennellement prévenu qu'en acceptant ce poste il devait avoir conscience d'être « sous l'autorité générale du département d'État et devrait suivre la ligne officielle sur les questions de politique étrangère ». Young n'avait d'ailleurs pas apprécié l'injonction bien qu'il l'ait acceptée[502]. Ainsi, après avoir déjà été repris plusieurs fois pour son attitude non conforme à la vénérable institution, lorsque Young mène, de sa propre initiative, une action de politique étrangère qui échappe à nouveau à Cyrus Vance, ce dernier, manifestement poussé dans ses retranchements, ne peut agir autrement qu'en exprimant fermement son autorité en l'incitant à démissionner.

Si Vance accumule depuis le début du mandat un certain nombre de grief à l'encontre d'Andrew Young – les deniers, datant d'août 1979, sont une remarque sur le fait que les États-Unis avaient eux-mêmes des « prisonniers politiques » et la déclaration lors d'une interview pour *Playboy* que Richard Nixon et Gerald Ford « étaient, en fait, racistes[503] » – il se trouve que le secrétaire d'État traverse visiblement de nombreuses difficultés à ce moment-là et se sent écarté des dossiers de politique étrangère majeurs. Il agit donc sans doute guidé par une forme d'exaspération et un sentiment d'impuissance.

Suite aux accords de Camp David, Carter qui ne souhaite plus s'impliquer de manière flagrante au Moyen-Orient charge son représentant au Commerce, Robert Strauss, de jouer le rôle de son représentant personnel au Moyen-Orient. Ce dernier prend cette attribution très à cœur et s'affranchit de Vance en refusant de l'accompagner pendant ses déplacements sur place. Lors d'un petit déjeuner de politique étrangère de Carter avec ses principaux conseillers le 3 août, le président américain déclare que les affaires concernant le Moyen-Orient seront dorénavant confiées à Strauss.

D'après Brzeziński, Vance, qui jusque-là écoutait le président tranquillement assis, s'est soudainement agité, élevant la voix pour la première fois en disant à l'adresse de Carter « Vous voulez littéralement que je ne fasse rien ? » avant d'ajouter : « Monsieur le Président, je ne vais pas être votre figure de proue. Si vous ne voulez pas que je le fasse, je vais démissionner de mon poste de secrétaire d'État[504]. »

500Andrew J. DeRoche, *op.cit.,* p.112.
501Interview de Cyrus Vance, 13 mai 1981, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Vance/Others, Box 1.
502*Ibid.*
503Martin Schram, *op. cit.*
504Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle...*, *op. cit.*, pp.438-439.

Ce sentiment d'être mis à l'écart s'est déjà exprimé à plusieurs reprises, lors du voyage en Chine de Brzeziński notamment, et il décrit également une expérience pour le moins « douloureuse » alors qu'à la fin de l'année 1978, il a l'impression qu'en pleine crise iranienne, Brzeziński mène ses propres actions diplomatiques avec Téhéran dans le dos du département d'État[505].

Si Brzeziński, comme nous l'avons souligné, cultive un certain orgueil au sujet de ses décisions, Vance de son côté semble avoir du mal à accepter d'être en retrait. Carter écrira à son sujet :

> Parmi tous les membres de mon cabinet, Cy[rus] Vance était philosophiquement le plus proche de moi, mais sa première loyauté était envers la bureaucratie du département d'État. Il a toujours repoussé mes suggestions [...] d'avoir une discussion directe avec ses subordonnés, et il a menacé de démissionner à de nombreuses reprises lorsqu'il a estimé que Harold Brown, Bob Strauss, [...] Brzezinski, Warren Christopher ou n'importe qui d'autre pouvait être susceptible d'avoir un rôle trop important à jouer dans les Affaires étrangères. Il m'était presque impossible d'obtenir une idée novatrice du département d'État, et son rôle de premier [représentant] semblait être de freiner toute proposition venue d'ailleurs[506].

L'insatisfaction de Vance est croissante entre le printemps 1979 et le début de l'année 1980. La ratification du traité SALT II pour lequel il s'est donné tant de mal est compromise, l'aggravation de la crise en Iran contredit l'opinion du département d'État qui estimait que la chute du shah amènerait la mise en place d'un gouvernement de coalition stable et la carte chinoise contre les Soviétiques contribue à miner les espérances du secrétaire d'État. Selon le témoignage de Brzeziński, l'attribution du rôle de représentant du président pour le Moyen-Orient à Robert Strauss, une personnalité « très visible et affirmée » est probablement pour Vance « humiliante à la fois personnellement et professionnellement[507] ».

Cette situation sera amplifiée au début de l'année 1980 lorsque Vance est poussé, notamment par Mondale et Strauss, à reconnaître publiquement la rétractation des États-Unis suite à une erreur lors d'un vote à l'ONU sur Jérusalem. Cette « erreur » était en réalité une modification influencée par la conception personnelle du secrétaire d'État au sujet de la politique israélienne des États-Unis. Il a dû ensuite confirmer devant le Sénat que le vote pour la résolution, qu'il soutenait pourtant, avait été incorrect. Carter est embarrassé par l'attitude de son secrétaire qui pourrait lui avoir fait perdre le vote juif face à Kennedy à New York dans le cadre de la primaire démocrate.

De manière générale, son opposition à Brzeziński est plutôt pénible pour le président américain qui octroie d'ailleurs à Cyrus Vance une grande responsabilité au sujet de cette dispute. Il écrira à ce sujet :

505Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.328.
506Jimmy CARTER, *White House Diary*, *op. cit.*, p.425.
507Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle...*, *op. cit.*, p.441.

> Parfois, Cy[rus Vance] réagissait aux articles sur la lutte pour le pouvoir entre la Maison-Blanche et le département d'État en venant me voir au nom de sa bureaucratie. Dans la plupart des cas, les rapports étaient inexacts ou exagérés ; ils avaient été précipités par une honnête divergence d'opinion, une fuite d'un fonctionnaire subalterne du département d'État, ou un discours ou interview de Zbig[niew Brzeziński] concernant la philosophie diplomatique ou un sujet particulier d'intérêt public. Presque sans exception, Zbig[niew Brzeziński] avait parlé avec mon approbation et en accord avec ma politique établie et connue. L'objection sous-jacente du département d'État était que Brzeziński avait tout simplement parlé[508].

Après le nouvel épisode humiliant de la résolution sur Jérusalem, Brzeziński écrit que son comportement et « même son apparence physique » trahissent son abattement. Il ajoute :

> J'ai ressenti son profond ressentiment et sa déception, et j'étais désormais convaincu que ses jours en tant que secrétaire d'État étaient comptés et qu'il attendait simplement le moment propice pour démissionner[509].

En août 1979, tandis que Vance est déjà en train de perdre pied, il pousse Young vers la sortie et neutralise encore un peu plus son ministère en l'amputant de l'un de ses plus influents diplomates.

Le départ de Young est finalement une nouvelle manifestation du déclin subi par le département d'État dans les affaires étrangères et en particulier africaines de l'administration Carter. D'ailleurs en janvier 1980, lorsque Carter prend la décision d'envoyer un émissaire pour chercher des soutiens auprès des pays africains au sujet de sa décision de boycotter les Jeux olympiques de Moscou, ce n'est pas le nouveau représentant américain à l'ONU, Donald McHenry, que Carter envoie mais le boxeur retraité Mohammed Ali.

La mission de Mohammed Ali : une initiative malhabile pour combler le départ de Young

Le sportif, très médiatique, qui s'est illustré au Zaïre en battant George Foreman en 1974 a déjà rencontré Gerald Ford à la Maison-Blanche au sommet de sa gloire.

Carter le mandate pour faire une tournée sur le continent en janvier 1980 et son attitude populaire et provocatrice évoque la personnalité d'Andrew Young.

Elle souligne néanmoins la difficulté pour Carter de trouver un élément de son administration qui ait l'envergure adéquate pour remplir cette mission et, en mettant en jeu un nouvel acteur, Carter prend des risques car Ali n'est pas un diplomate chevronné.

508Jimmy CARTER, *Keeping Faith..., op. cit.,* p.53.
509*Ibid.*, p.442.

Son voyage prend ainsi rapidement une tournure désagréable. Il subit les critiques de la part de nombreux Africains et en particulier du Nigeria qui considère que le boycott est « immoral » compte tenu de l'opposition occidentale antérieure aux boycotts dirigés par une grande partie de l'Afrique lors de compétitions sportives engageant l'Afrique du Sud.

Ali est secoué dès sa première escale en Tanzanie – pays qui rejette le boycott de Carter – par des journalistes qui l'interrogent avec hostilité et anti-américanisme. Lorsqu'il apprend avec déception que le président Julius Nyerere n'est pas disposé à le recevoir, il hésite à continuer sa mission et stipule : « Si je dois être considéré comme un oncle Tom ou un traître [...] je ne veux plus en être car que ce n'est pas mon but. » Un responsable tanzanien s'interroge au sujet de cette initiative et fait la remarque suivante : « Enverriez-vous [la tenniswoman] Chris Evert pour négocier avec Londres ? »

Mal informé de la géopolitique africaine, Ali ne sait pas que l'Union soviétique a soutenu les mouvements révolutionnaires de libération sur le continent et son attitude devant les journalistes souligne son ignorance[510].

Ainsi, au fil des critiques, il décide finalement que son voyage va se transformer en « une mission d'enquête sur les griefs africains contre l'Amérique ». Bien qu'il mette l'administration dans l'embarras, il continue néanmoins de jouer son rôle en portant son message contre l'Union soviétique. Il indique que Leonid Brejnev, qu'il a rencontré en 1973, lui a fait parvenir un message lui demandant de ne pas effectuer cette mission. Mais Ali y voit un certain enjeu. Au sujet de l'Afghanistan il dit que « la Russie […] a pris un pays musulman par la force » et qu'il se sent concerné car il est lui-même musulman. Il redoute également une guerre nucléaire et déclare au Kenya : « Il y a deux méchants hommes blancs dans le monde. Les hommes blancs russes et l'homme blanc américain. Ce sont les deux hommes les plus méchants de l'histoire du monde et si ces deux hommes blancs commencent à se battre, nous tous les petits Noirs allons être pris dans la mêlée. » Il dit qu'à l'issue de son voyage il exprimera ses doutes à Carter qui lui demande d'encourager les Africains à faire ce que n'ont pas fait les Américains et ajoute qu'il regrette d'avoir été envoyé pour se prendre les critiques et les « coups de fouet ». Finalement il déclare qu'il va indiquer aux Africains de faire ce qu'ils veulent au sujet des Jeux olympiques de Moscou[511].

Si le secrétaire d'État Vance dit au sujet de Mohamed Ali devant la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants qu'il « pense qu'il a été un porte-parole efficace et

510« Diplomacy :Ali's Whipping », *Time*, 18 février 1980 (En ligne : http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,921821,00.html ; consulté le 22 mars 2022).

511Victoria BRITTAIN, « Ali Retreats On Boycott Of Moscow », *The Washington Post*, 5 février 1980 (En ligne :https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/02/05/ali-retreats-on-boycott-of-moscow/5c18c0a8-8b44-434d-b1f0-6c958b4bf1de/ ; consulté le 22 mars 2022).

éloquent[512] », l'administration peine à dissimuler sa maladresse pour tenter d'afficher une attitude bienveillante envers l'Afrique et l'électorat noir américain.

Mohammed Ali revient finalement avec un rapport sur les opinions africaines. Sans surprise il se focalise aussi bien sur les problèmes que subissent les Africains (qu'il évoque sous l'appellation de « masses populaires ») que sur les considérations géopolitiques attendues. Il écrit que les plus vives critiques viennent du soutien trop timide envers les aspirations des Africains notamment au sujet de l'apartheid en Afrique du Sud mais évoque également les problèmes de pauvreté, de mortalité infantile, le manque de techniciens formés et les difficultés structurelles dans la santé et l'enseignement. Il dit : « Nous devons aider l'Afrique à combattre la faim, la maladie et l'injustice ».

Son attitude est semblable à celle d'autres personnalités américaines dont le discours médiatique présente systématiquement le continent africain à travers ses besoins humanitaires. Il souligne : « l'Afrique souhaite l'aide de l'Amérique ». Il propose la création d'un « *Sports Corps* », à l'image des *Peace Corps* qui pourrait « utiliser les ressources [américaines] et construire des relations humaines et politiques durables avec les nations en développement du monde ».

Il écrit que son voyage s'est terminé au Sénégal où Senghor, qui ne souhaite pas le boycott car il préfère différencier politique et sport, lui offre le champagne et propose un toast en l'honneur du président américain et de sa position « forte et mesurée » au sujet de l'invasion soviétique[513].

Si la mission de Mohamed Ali est louable, toute la bonne volonté de l'ancien champion ne peut remplacer le travail d'un véritable politicien tel que l'était Andrew Young et son voyage vient s'ajouter à la confusion de la politique étrangère américaine. Un article du *Time* du 18 février 1980 intitulé « Mission invraisemblable en difficulté » décrit le voyage de l'ancien boxeur comme « la mission diplomatique la plus bizarre de l'histoire récente des États-Unis » et indique qu'il ne lui a pas fallu plus d'une heure après s'être posé sur le continent pour se retrouver bien embêté, pataugeant « comme un novice des Golden Gloves contre un pro du ring[514] ».

Avec le départ d'Andrew Young en août 1979, l'administration perd ainsi l'un des avocats les plus engagés de la politique régionaliste américaine en Afrique, une perte qu'elle ne parvient à compenser ensuite malgré la nomination de Donald McHenry et les tribulations de Mohammed Ali.

Le boxeur continuera néanmoins de soutenir Carter. En mars 1980, avec Andrew Young, ils constitueront « les deux vedettes déléguées par Carter » à Miami avant la primaire en Floride. Devenu à l'instar de Young, un « ambassadeur contesté », il décrit Carter comme « ce qu'il y a de

512« Diplomacy :Ali's Whipping », *Time*, *op. cit.*

513Muhammad Ali's report to the President, Washington, 15 février 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Office Country and Subject Chron Files (NSA 15), Container 2, Africa :1980.

514*« Diplomacy :Ali's Whipping », Time, op. cit.*

mieux qu'[il] peut entrevoir parmi les Blancs[515] ».

Une autre démission au sein du gouvernement Carter est significative du changement d'orientation de l'administration et de la prépondérance qu'y occupe le NSA. En juin 1979, le libéral Leslie H. Gelb, directeur du bureau des Affaires politico-militaires du département d'État, quitte son poste après de nombreuses altercations avec Brzeziński. Il va alors être remplacé par un proche de ce dernier, Reginald Bartholomew, un assistant du NSA qui connaît bien l'Union soviétique[516]. Celui-ci jouera un rôle important dans la mise en place de la stratégie de Carter dans la Corne de l'Afrique.

Après le départ de Gelb et de Young, dans la dernière partie de l'année 1979 et au début de 1980 la militarisation de l'Afrique s'intensifie. Dans la Corne de l'Afrique, la recherche active de bases va bon train et les promesses d'armement à la Somalie se précisent. Les négociations guidées par des motivations sécuritaires sont principalement menées par des conseillers militaires du département d'État, du département de la Défense et du NSC.

Le choix de la Somalie et l'utilisation des bases aéronavales dans la Corne

Après les tergiversations américaines sur un éventuel soutien à la Somalie et sur l'utilisation des bases de la Corne de l'Afrique par la *Navy*, les choses vont s'accélérer à la fin de l'année 1979. En octobre, Carter est d'accord pour envisager de fournir de l'armement à la Somalie. Moose retourne une nouvelle fois sur place et rencontre Siad Barre qui lui déclare, lors d'une conversation qui dure quatre heures, qu'il ne retournera jamais dans le camp des Soviétiques. Il renouvelle alors son appel à un soutien militaire de la part des États-Unis et répond à Moose qui lui fait part de ses inquiétudes au sujet de l'Ogaden que l'Éthiopie pourrait bien être un Vietnam soviétique et que les insurrections dans la région éthiopienne offrent cette opportunité à condition qu'elles soient soutenues par de l'armement américain *via* la Somalie. Lorsque le département d'État informe Carter par mémorandum, ce dernier écrit dans la marge : « Nous sommes d'accord pour envisager l'utilisation de bases somaliennes et fournir des armes défensives si nécessaire[517]. »

Vance, recommande donc à Carter dans un mémo du 28 octobre 1979 de fournir à la Somalie, sous réserve de financements saoudiens, deux avions C-130, deux projets de développement du Corps d'ingénieurs de l'armée et l'envoi d'une équipe chargée d'étudier les besoins militaires

515Michel TATU, « M. Connally se retire de la compétition pour la Maison-Blanche. Les candidats à la conquête de la Floride », *Le Monde*, 11 mars 1980.

516David SKIDMORE, *Reversing Course :..., op. cit.*, p.97.

517Vance evening reading, Washington 23 octobre 1979, *CVYA*, Accession 2015-M-027, Additional Materials, 1967-1979, Box 2, Horn of Africa/Indian Ocean Issues.

somaliens[518].

En ce qui concerne les bases locales, à la fin du mois de novembre 1979, en conséquence de la prise d'otage en Iran, un document du NSC décrit les possibilités pour l'administration de renforcer les capacités d'actions militaires américaines dans la région. Le papier précise que les Américains vont séparer leur politique israélo-arabe de leur stratégie pour le golfe Persique, ce qui exclue les bases israéliennes et celle du Sinaï dans la recherche d'un accroissement de leur présence militaire dans la région. Le document suggère d'ouvrir un dialogue avec Oman, l'Arabie saoudite et éventuellement le Soudan et le Pakistan pour sonder les opportunités que peuvent offrir ces pays en matière de sécurité. En ce qui concerne la mer Rouge, la Somalie et le Yémen du Nord sont considérés comme « des endroits clés pour influencer la compétition » dans cette zone de conflit[519].

Le document insiste également sur l'importance d'obtenir des bases dans la région, à utilisation temporaire ou permanente pour pouvoir intervenir rapidement, des lieux pouvant servir de zones sécurisées pour se rassembler et permettant de stocker de l'équipement ainsi que l'organisation de services de renseignement, reprenant ainsi les ambitions du département de la Défense.

La Somalie, qui insiste pour qu'un accord militaire soit signé avec les États-Unis, présente des avantages certains et si tout le monde à Washington n'y est pas favorable, à l'instar de Paul Henze qui continue de considérer que les États-Unis ne doivent pas s'impliquer auprès du dirigeant somalien, les arguments en faveur d'un tel accord semblent l'emporter. William Odom, l'assistant militaire de Brzeziński qui rédige le document, estime que les réticences de Henze ne devraient pas être écoutées à ce sujet et qu'il faut mener une négociation musclée pour un accès à Berbera ou une localisation proche. La crise iranienne relance donc la recherche d'accès aux bases locales entreprise depuis l'été et objet récurant des rencontres VBB.

Comme le rappellera une note du ministère français des Affaires étrangères en juin 1980, l'objectif qui va se préciser pour les Américains dans leur recherche d'accès aux équipements locaux est triple :

- Assurer dans la région du Golfe une présence militaire, surtout navale, accrue en temps de paix ;
- Permettre le déroulement périodique d'exercices ;
- En cas de guerre, servir à une augmentation rapide et importante des forces américaines

518Memorandum From Secretary Vance to Carter, Washington, 28 octobre 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.98 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d98 ; consulté le 2 mars 2022).

519Memorandum From William Odom of the National Security Council Staff to Brzezinski, Washington, 28 novembre 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.34 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d34 ; consulté le 4 janvier 2022).

dans différentes situations d'urgence[520].

Entre le 18 et le 22 décembre 1979, une équipe conjointe du NSC, du département d'État et du département de la Défense se rend en Arabie saoudite, à Oman, au Kenya et en Somalie pour étudier la possibilité pour les États-Unis d'accéder aux installations aériennes et portuaires du Moyen-Orient et des environs[521]. Elle est menée par Robert Murray, le sous-secrétaire adjoint à la Défense pour le Proche-Orient, l'Afrique et l'Asie du Sud et Reginald Bartholomew, le directeur du bureau des Affaires politico-militaires du département d'État accompagnés notamment de Fritz Ermarth, membre du conseil de sécurité nationale pour la coordination de la Défense. L'accueil est plutôt favorable, et Brzeziński décrit le voyage comme « une étape très importante vers une initiative stratégique réellement majeure de Carter : l'élaboration d'un cadre sécuritaire pour le Moyen-Orient et en particulier la péninsule arabique[522] ».

La mission de prospection Bartholomew-Murray se rend à Mogadiscio pour envisager à nouveau l'utilisation par la marine américaine des installations portuaires somaliennes[523]. Un article du *New York Times* paru le 23 décembre, décrit l'escale en Somalie de la mission B-M et indique que les Somaliens proposent depuis longtemps aux Américains d'investir la base comme gage de loyauté envers les alliés du bloc de l'Ouest et pour obtenir de l'armement de la part des États-Unis. L'article décrit les démarches de l'ambassadeur Addou à Washington ainsi que dans la capitale somalienne où il accompagne les Américains dans les négociations[524].

Mais en Somalie, ces discussions restent secrètes. La population s'inquiète d'une présence américaine à Berbera et oblige le gouvernement à tenir un double langage. Tandis que les « relations amicales entre la Somalie et la marine américaine » se poursuivent, le gouvernement somalien nie par note verbale adressée à ses ambassades une démarche américaine en ce sens[525]. Le ministre de l'information somalien, Sheikh Hussein, va jusqu'à démentir publiquement et qualifier les informations rapportées notamment par le *New York Times* de « propagande malicieuse et dénuée de tout fondement[526] ».

520Note n°261 du ministère des Affaires étrangères (DAM), Paris, 4 juin 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

521Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 25 décembre 1979, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.38 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d38 ; consulté le 4 janvier 2022).

522*Ibid.*

523Télégrammes n°555 et 557/558 signés Dupont à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio les 26 et 27 décembre 1979, *AMEAE*, 91QO/1004.

524Richard HALLORAN, « U.S. Is Reported Considering Offer Of Somalia Base », *The New York Times*, Washington, 23 décembre 1979 (En ligne :https://www.nytimes.com/1979/12/23/archives/us-is-reported-considering-offer-of-somalia-base-sovietbuilt.html ; consulté le 2 avril 2022).

525Télégramme n°557/558 signé Dupont, *op. cit.*

526Télégramme n°555 signé Dupont, *op. cit.*

Si ce n'est le Kenya, qui assume totalement sa proximité avec les États-Unis[527], les gouvernements africains de la région craignent, en effet, la critique locale à leur sujet et hésitent à se montrer trop enclins à se rapprocher de manière visible avec les États-Unis. C'est également le cas de Djibouti où l'ambassadeur français sur place signale au quai d'Orsay qu'il est préférable que la mission Bartholomew-Murray n'ait pas fait escale sur place car cela aurait mis « dans l'embarras les autorités du jeune État ». Il souligne les « propagandes éthiopiennes et sud-yéménites » qui « dénoncent véhément […] les intentions des Américains de renforcer leur présence militaire dans la région ». Néanmoins, si la mission de prospection ne s'arrête pas à Djibouti, le président Gouled reçoit tout de même le Chargé d'affaires américain qui lui fait de nouvelles demandes d'escales. Hassan Gouled est de bonne volonté mais souhaite que les Américains en fassent plus à l'égard de son pays. La poursuite des escales américaines, selon le président Gouled, serait favorisée par une aide plus importante de la part de « l'État le plus riche du monde » qui s'est contenté jusque-là d'un soutien symbolique – une aide pour les réfugiés et une implication dans « quelques petits projets agricoles ou sociaux ».

L'idée du président djiboutien est de compenser le risque pour son pays de s'aliéner certains de ses voisins et en particulier l'Éthiopie dont le commerce soutient fortement l'économie du petit État portuaire et qui est hostile à la politique américaine. D'ailleurs, s'il souhaite une aide américaine, d'après l'ambassadeur français, il n'insiste plus pour obtenir de l'armement lourd qui pourrait être déstabilisateur et qui serait perçu comme une provocation en Éthiopie. Devant l'ambassadeur français Bastouil, Gouled accuse les États-Unis d'être « mus par leur égoïsme de superpuissance » et déclare que les demandes américaines seront réévaluées en 1980 selon les gestes que serait prête à faire la Maison-Blanche.

Aux États-Unis, la sortie du président Gouled, d'après Walter Clarke, a manifestement un impact et le projet de don du navire de débarquement transformé pour usage civil devant permettre de relier le nord et le sud de Djibouti reprend de la vigueur, avec une promesse de livraison en mars 1980[528]. Nous sommes alors le 23 décembre, et deux jours après, l'Armée rouge intervient en Afghanistan.

527Memorandum From Brzezinski to Carter, Washington, 25 décembre 1979, *FRUS*, *op. cit.*

528Télégramme n°877/82 de l'ambassadeur Bastouil au ministère français des Affaires étrangères, Djibouti, 23 décembre 1979, *AMEAE*, 91QO/997.

3.9.2 Les conséquences de la doctrine Carter sur la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique

Durant les premiers mois de 1980, la rhétorique de Carter et son attitude vis-à-vis de l'URSS vont donc changer. Il confirme un soutien militaire et alimentaire au Pakistan de la part des États-Unis et de certains alliés et après avoir ajourné la ratification de SALT II, il annonce le 4 janvier 1980 une série de mesures de rétorsion contre Moscou, dont des restrictions commerciales qui privent l'URSS des livraisons de céréales américaines, ainsi qu'une rupture des livraisons de technologie avancée et de matériel stratégique à l'URSS, une réduction de droits de pêche accordés aux Soviétiques dans les eaux américaines, l'ajournement de l'ouverture de consulats américains dans certaines villes d'URSS et le report de programmes d'échanges économiques et culturels. Il signale également que l'attitude soviétique pourrait compromettre la participation des athlètes américains et d'autres pays aux Jeux olympiques de Moscou prévus pour l'été 1980[529].

Dans l'administration les considérations stratégiques et militaires vont l'emporter dans la mise en œuvre de la politique étrangère. L'attitude du président devient celle d'un combattant de la guerre froide, dans la lignée traditionnelle de ses prédécesseurs. En souhaitant répondre à la puissance soviétique dans le golfe Persique, sa doctrine suit celle de l'endiguement de Truman mais également celle d'Eisenhower qui, après la crise de Suez en 1956, entendait octroyer aux pays du Moyen-Orient les moyens de se défendre contre la menace communiste et entraîne de la même manière un accroissement des dépenses militaires[530]. Elle s'éloigne néanmoins de la doctrine Nixon qui soulignait le peu d'enthousiasme, après dix ans de guerre au Vietnam, que mettraient les Américains à jouer un rôle militaire actif dans les régions du tiers-monde.

Face à la tournure des événements, Moscou adopte une attitude défensive et accuse Carter d'agir pour des raisons électorales. Pour le Kremlin, le comportement de Carter consiste à utiliser une vieille astuce pour aller chercher sa réélection en détournant l'attention des vrais problèmes économiques et énergétiques que traverse le pays en adoptant à nouveau la stratégie « du bord de l'abîme » et du « culte de la force brute[531] ». Tandis que Harold Brown est sur le point de se rendre à Pékin pour évoquer notamment la situation en Afghanistan, l'agence de propagande russe Tass

529Michel TATU, « Afghanistan, Les États-Unis privent l'URSS de la majeure partie de leurs livraisons de céréales M. Carter a annoncé d'autres mesures de rétorsion », *Le Monde*, 07 janvier 1980 (En ligne :https://www.lemonde.fr/archives/article/1980/01/07/afghanistan-les-etats-unis-privent-l-u-r-s-s-de-la-majeure-partie-de-leurs-livraisons-de-cereales-m-carter-a-annonce-d-autres-mesures-de-retorsion_3070387_1819218.html ; consulté le 2 avril 2022).

530Jacques HUNTZINGER, « Deux "arcs" de crise », *Le Monde*, 21 février 1980 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 5 mai 2022).

531Robert MCGEEHAN, « Carter's Crises: Iran, Afghanistan and Presidential Politics », *The World Today*, Vol. 36, n°5, p.167.

accuse les États-Unis de « jouer activement la carte chinoise[532] ».

L'attitude américaine donne, il est vrai, des allures visionnaires à ce que notait l'ambassadeur de l'Union soviétique à Washington Anatoli Dobrynine à l'attention de Andreï Gromyko le 11 juillet 1978 :

> Flirtant avec les humeurs conservatrices du pays (force qu'il surestime parfois de façon évidente), Carter recourt fréquemment à la rhétorique antisoviétique pour […] gagner des applaudissements bon marché. Le danger réside dans le fait que cette rhétorique est reprise et amplifiée par les moyens de communication de masse, au Congrès, et ainsi de suite. En fin de compte, comme c'est souvent le cas aux États-Unis, la rhétorique se transforme, influence la politique et devient parfois elle-même une politique[533].

Néanmoins, et comme l'indique cette assertion de Dobrynine, le développement de cette stratégie se met en place depuis bien avant l'invasion de l'Afghanistan, ce qui laisse à penser que la crise accélère la transformation de la politique étrangère de Carter plus qu'elle ne la provoque. Selon l'historien du sport Patrick Clastres, Brzeziński aurait identifié dès l'été 1978 l'idée d'un boycott des Jeux olympiques « comme un outil diplomatique de premier ordre pour prendre au piège l'URSS ». L'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, selon l'historien, a finalement servi de prétexte pour que l'opinion publique américaine et internationale comprenne et adhère à cette décision[534].

Cela est également flagrant dans la Corne de l'Afrique[535]. Bien que la situation locale n'ait pas fondamentalement changé depuis des mois, la place stratégique occupée par la Somalie pousse Washington à se montrer plus tolérante au sujet du soutien continu du régime de Mogadiscio aux insurgés de l'Ogaden, tandis qu'en Éthiopie, les tentatives de négociations sont vaines et la relation avec les États-Unis vouée à rester dans l'impasse. Au cours de l'année 1980, les alliances vont finalement être durablement scellées.

532Michel TATU « Afghanistan,... », *op. cit.*

533Cité par Betty GLAD, *An Outsider in the White House...*, *op. cit.*, p.108.

534Cité par Denis MENETRIER, « Le 12 avril 1980, le Comité olympique américain cédait à la décision du président Carter de boycotter les Jeux de Moscou », *FranceInfo*, 12 avril 2020 (En ligne :https://www.francetvinfo.fr/sports/le-12-avril-1980-le-comite-olympique-americain-cedait-a-la-decision-du-president-carter-de-boycotter-les-jeux-de-moscou_4486253.html ; consulté le 22 mars 2022).

535Voir : Grégoire METTRA , « Les États-Unis et la Corne de l'Afrique en 1979 : passage d'une diplomatie régionaliste à une nouvelle stratégie globaliste » In *L'année 1979 dans les Relations internationales, Actes du colloque international UPVM3 – IRSEM – UQAM, 17-18 oct. 2019*, Presses universitaires de la Méditerranée, à paraître.

Négociations entre Américains et Somaliens

La crise en Afghanistan permet donc aux États-Unis de s'engager plus avant dans une relation militaire avec la Somalie. La menace qui touche la région, qu'elle soit soviétique ou liée à l'hostilité que cultivent envers les Américains l'Éthiopie et l'Iran, permet à l'administration Carter de présenter les liens avec la Somalie comme un enjeu de sécurité nationale. À Mogadiscio, le gouvernement somalien peut également utiliser cet argument pour justifier son rapprochement avec Washington.

Les Somaliens prennent, en effet, la décision d'utiliser la crise afghane pour « s'engager encore plus nettement du côté de l'Occident ». Selon l'ambassade de France à Mogadiscio, le 5 janvier, suite à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, « il semble […] que le président Barre ait pu convaincre les autres dirigeants somaliens de jouer à fond la carte américaine, alors que certains d'entre eux devaient être encore hésitants lors du passage de la mission Bartholomew-Murray[536] ».

Pour se prémunir également d'autres critiques au Moyen-Orient notamment au sein de la Ligue arabe ou encore chez les non-alignés au sujet des résolutions onusiennes sur l'océan Indien et pour éviter de subir les mêmes difficultés que le président Sadate suite aux accords de paix conclus entre l'Égypte et Israël, la Somalie entre en consultation avec les pays du Golfe et les éléments modérés de la Ligue arabe, en particulier l'Arabie saoudite. Selon le conseiller diplomatique de Siad Barre, Mohamed Said Samantar, qui s'adresse à l'ambassadeur français à Mogadiscio Claude Mantel le 22 janvier, « tous les États du Golfe [approuvent] l'attitude somalienne ». Le président somalien encourage même son diplomate, qui doit se rendre en France fin janvier, à s'enquérir de l'opinion des autorités françaises à ce sujet[537]. Sur place, Paris affirme ne pas avoir d'objections mais insiste à nouveau sur la nécessaire discrétion des activités américaines dans la Corne[538].

En ce qui concerne les exigences américaines, un nouveau document du NSC du 16 janvier 1980 décrit des objectifs précis : « un accès à long terme à des installations physiquement améliorées » en Somalie, à Djibouti, à Oman et au Kenya[539]. Ces installations doivent pouvoir recevoir les unités de la Force de déploiement rapide (*Rapid Deployment Force* ou RDF).

Ce projet de création d'une force américaine mobile pouvant intervenir dans des zones en crise sans mobiliser les troupes de l'OTAN avait déjà été évoqué par le président américain au début de

536Télégramme n°006 signé Dupont à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 5 janvier 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

537Télégramme n°035 de l'ambassadeur de France à Mogadiscio Claude Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 22 janvier 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

538Télégramme n°5690 du directeur des Affaires africaines et malgaches au sein du ministère des Affaires étrangères Guy Georgy à destination de l'ambassade de France à Mogadiscio, Paris, 14 février 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

539Memorandum From Jasper Welch and Fritz Ermarth of the National Security Council Staff to Brzezinski, Washington, 16 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.41 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d41 ; consulté le 4 janvier 2022).

son mandat mais ce sont les événements de 1979 qui vont souligner l'importance de mettre en place cette unité. Harold Brown, dans son rapport annuel de janvier 1980, souligne l'importance d'« accélérer [les] efforts [américains] pour améliorer les capacités de [la] RDF ». En mars 1980, la *Rapid Deployment Joint Task Force* (RDJTF – Force opérationnelle interarmées à déploiement rapide) trouve ses quartiers généraux à la base de MacDill à Tampa en Floride[540].

Dans les démarches qui visent à trouver des « facilités » en Somalie, à Djibouti, à Oman et au Kenya pour accueillir sa *Task Force*, l'administration estime qu'il n'y a pas de problèmes fondamentaux s'y opposant sauf en Somalie à cause de son implication dans l'Ogaden. D'autres pays sont à l'étude, comme le Pakistan, plus proche de l'Afghanistan, pour tenter de trouver une solution. Pour Brzeziński, la Somalie, qui manque de soutiens politiques, est cependant une zone militairement plus favorable pour les États-Unis que le Pakistan[541] et Bartholomew retourne à Mogadiscio du 5 janvier au 7 février 1980 pour trouver les Somaliens « dans la même disposition d'esprit favorable à l'octroi de certaines facilités aux forces américaines. » Si le représentant américain ne manque pas de rappeler aux dirigeants somaliens que la politique américaine concernant l'Ogaden demeure inchangée[542], le président Carter semble prêt à accepter de prendre des risques pour obtenir l'accès aux bases pour les forces américaines.

Une stratégie se met donc en place au sein du NSC où les fonctionnaires les plus favorables à un accord proposent de nommer un ambassadeur à Mogadiscio plus vigoureux que Donald Petterson et d'imposer une discipline stricte parmi les spécialistes de la Corne de l'administration afin qu'ils collent au programme décidé par le NSC[543] (on peut certainement y voir une allusion au bureau des Affaires africaines du département d'État mais également à Paul Henze du NSC qui manœuvre afin de décourager tout geste amical à l'égard de la Somalie).

En outre, si la stratégie consiste à faire comprendre à Siad Barre qu'il ne doit pas impliquer les États-Unis dans le conflit en Ogaden, l'administration est prête à tolérer, dans une certaine mesure, le soutien de Mogadiscio aux rebelles somalis. Les conseillers Fritz Ermarth et Jasper Welch du NSC écrivent le 16 janvier 1980 :

> Nous n'insistons et ne pouvons probablement pas insister sur un retrait total du soutien somalien à l'insurrection [en Ogaden]. De toute façon, nous ne voulons pas le faire car cela serait simplement offrir aux Soviétiques et aux Cubains une

540 Asa BATES, « The Rapid Deployment Force – fact or Fiction ? », *The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies Journal*, Vol. 126, n°2, 1981, p.23.

541 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 30 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.50 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d50 ; consulté le 6 avril 2022).

542 Télégramme n°077 de l'ambassadeur Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 14 février 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

543 Memorandum From Jasper Welch and Fritz Ermarth of the National Security Council Staff to Brzezinski, Washington, 16 janvier 1980, *FRUS*, *op. cit.*

victoire locale et nous priver d'un futur levier sur l'Éthiopie[544].

Suite à une réunion SCC à ce sujet qui se tient le lendemain, le département d'État envoie des instructions aux ambassades concernées dont l'ambassade somalienne. Tout en soulignant les difficultés causées par les spéculations de la presse associées aux malentendus dans les dialogues entre officiels laissant certains gouvernements « vulnérables à une pression politique », les États-Unis souhaitent réaffirmer leur désir de collaboration pour améliorer leur sécurité mutuelle. Le département d'État demande à l'ambassadeur en Somalie de confirmer à Siad Barre – ou un officiel important en cas d'indisponibilité – que le président américain est satisfait de la tournure que prennent les discussions sur la sécurité et souhaite aller plus loin. L'ambassadeur doit proposer la visite d'une délégation de haut niveau pour parler des questions spécifiques début février[545].

Déjà, le 17 janvier 1980, une autre délégation militaire américaine composée notamment de techniciens civils et de représentants de l'armée de l'air et de la marine arrive en Somalie afin d'évaluer les possibilités qu'offre le pays en matière d'équipements portuaires et aériens. La délégation reste dix jours sur place et examine les ports de Berbera, Bosaso, Aloula et, au sud, ceux de Mogadiscio et Kisimayo.

D'après Petterson, l'ambassadeur américain en Somalie, les ports de Berbera et Mogadiscio retiennent particulièrement l'intérêt des experts[546]. Avant même leur retour, leurs rapports qui parviennent au NSC indiquent que le port de Berbera « semble encore plus attrayant que prévu[547] ». Néanmoins toujours inquiets de se retrouver impliqués dans l'irrédentisme somalien, les agents du NSC préconisent un soutien minimal à Siad Barre pour obtenir l'accès et le développement des bases de Berbera et de Mogadiscio à moindre coût, avec la possibilité de « s'éloigner si [Siad Barre] devient trop gourmand[548]. »

Brzeziński qui dirige une session SCC le 30 janvier indique que l'offre faite à la Somalie doit être formulée ainsi :

> La présence militaire américaine dans les installations somaliennes sera en soi une expression tangible de l'intérêt américain pour l'indépendance et l'intégrité de la Somalie. Les États-Unis considéreraient toute menace directe contre la Somalie avec une grave inquiétude, consulteraient rapidement le gouvernement somalien

544*Ibid.*

545Telegram From the Department of State to the Embassies in Oman, Somalia, and Kenya, Washington, 19 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.44 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d44 ; consulté le 6 avril 2022).

546Télégramme n°077 de l'ambassadeur Mantel, 14 février 1980, *op. cit.*

547Memorandum From Fritz Ermarth and Jasper Welch to Brzezinski & Aaron, Washington, 28 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.49 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d49 ; consulté le 6 avril 2022).

548Memorandum From Jasper Welch and Fritz Ermarth of the National Security Council Staff to Brzezinski, Washington, 16 janvier 1980, *op. cit.*

> sur une réponse appropriée et réagiraient conformément aux processus constitutionnels américains[549].

En février, une nouvelle mission conjointe se rend donc à Oman après avoir visité la Somalie et le Kenya pour continuer à étudier les possibilités d'accès aux bases régionales pour les États-Unis[550]. À son retour, il est convenu de tenir des consultations approfondies avec les parlementaires pour permettre de rendre possible l'éligibilité de la Somalie à une vente d'armement et de faire en sorte que cette question fasse l'objet d'une directive présidentielle (*presidential determination*) au Congrès[551].

Le 3 mars, Carter s'y emploie et signe un document dans lequel il déclare : « Conformément à [...] la loi sur le contrôle de l'exportation des armements [(*Arms Export Control Act*)], je conclus, par la présente, que la vente d'articles de défense et de services de défense au gouvernement de la Somalie va renforcer la sécurité des États-Unis et promouvoir la paix mondiale ». D'après le président, la situation stratégique de la Somalie face au détroit de Bab-el-Mandeb, « voie d'accès majeure aux approvisionnements en pétrole pour l'Europe occidentale et Israël », rend la vente de matériel militaire et de services en provenance des États-Unis à la Somalie essentielle pour sécuriser les intérêts américains dans cette partie du monde. Pour lui, en s'éloignant de l'Union soviétique, la Somalie s'est rapprochée de l'Arabie saoudite et d'autres États de la région tout en entretenant des liens traditionnellement étroits avec l'Égypte malgré l'opposition de la Ligue arabe au processus de paix au Moyen-Orient. Il justifie également sa position en précisant que Washington a l'opportunité de soutenir un pays non-aligné placé à un « carrefour important en Afrique » et ajoute que la Somalie étant « située dans une région d'une extrême volatilité politique, […] il est dans l'intérêt des États-Unis, avec la coopération de [ses] alliés européens et amis arabes, d'aider la Somalie à améliorer sa capacité à se défendre[552] ». En même temps, une nouvelle mission militaire américaine composée de treize spécialistes de l'armée de terre, de chars et d'artillerie se rend en Somalie. L'équipe doit examiner discrètement les besoins en formation et en matériels de l'armée somalienne[553].

Néanmoins ce rapprochement connaît quelques difficultés qui freinent l'avancée de la mise en

549Summary of Conclusions of a SCC, Washington, 30 janvier 1980, *FRUS*, *op. cit.*

550Telegram From the Embassy in Oman to the Department of State, Muscat, 10 février 1980, *Ibid*., doc.53 (voir note 2) (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d53 ; consulté le 6 avril 2022).

551Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 13 février 1980, *Ibid.*, doc.54 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d54 ; consulté le 6 avril 2022).

552Presidential Determination n°80-12, Washington, 3 mars 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Zbigniew Brzezinski Material - Subject Files (NSA 7) Container 50, Presidential determinations 8/79-5/80.

553Télégramme n°103 de l'ambassadeur Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 6 mars 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

place d'un accord. Les États-Unis sont encore hésitants et l'escale d'une frégate américaine prévue initialement à Berbera est finalement détournée vers Mogadiscio alors que le dirigeant libyen Kadhafi accuse Washington de s'installer dans le port anciennement contrôlé par les Soviétiques[554].

Cette pusillanimité agace Siad Barre qui s'inquiète au sujet de sa réputation tant que les Américains ne sont pas encore pleinement engagés. En mai, l'ambassadeur Petterson rapporte que le président somalien insiste pour que les États-Unis s'investissent dans une amitié franche. Il souhaite une assistance aérienne et un geste diplomatique de la Maison-Blanche pour encourager ses alliés européens à fournir de l'armement à la Somalie. Il désire également que Washington utilise son pouvoir de persuasion pour convaincre les pays arabes de le soutenir sur le plan financier et en matière d'approvisionnement de pétrole. Le dirigeant somalien reconnaît que « Washington a toutes les raisons de douter de [lui] » mais qu'il souhaite dépasser cela et qu'il aimerait rencontrer des dirigeants américains pour en parler[555]. Un voyage du président somalien aux États-Unis pourrait convaincre, selon lui, les sceptiques au sein de l'armée et du Comité central somalien qu'un accord avec les États-Unis est avantageux. Il considère que l'envoi d'une équipe pour étudier les besoins de la Somalie et les timides propositions de soutien militaire des Américains sont des mesures insuffisantes pour satisfaire les Somaliens[556].

Mais les États-Unis souhaitent qu'en soutenant Siad Barre celui-ci mette un frein à ses activités dans l'Ogaden et sont conscients qu'il y a peu de chance que ce mécanisme fonctionne. Un rapport de la CIA signale que le président somalien a convoqué à la mi-février 1980 des dirigeants du Front de libération de la Somalie occidentale (WSLF) pour les rassurer sur le fait que l'aide fournie par Mogadiscio au groupe rebelle ne va pas être réduite si un accord militaire est signé entre le gouvernement somalien et les États-Unis[557].

Par ailleurs, les négociations entre Américains et Somaliens rencontrent un certain nombre de désaccords et notamment des positions de départ très éloignées entre les deux partenaires. Les Somaliens demandent en effet 2 milliards de dollars tandis que les Américains sont prêts à en consentir 40 millions. Les États-Unis envisagent finalement début juin une aide d'un montant de 400 millions de dollars sur trois ans en échange d'importants droits d'escale à Berbera et Mogadiscio pour leur aviation et leurs navires. Mais encore une fois cette aide est remise en cause car le montant pourrait provoquer l'indignation du Kenya dont l'aide américaine et très inférieure (50

554*Ibid.*

555Telegram From the Embassy in Somalia to the Department of State, Mogadiscio, 19 mai 1980, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.105 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d105 ; consulté le 6 avril 2022).

556*Ibid.*

557Central Intelligence Agency Intelligence Information Cable, Washington, 27 février 1980, *Ibid.*, doc.101 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d101 ; consulté le 6 avril 2022).

millions de dollars) et qui est le premier pays de la région dont les accords avec les États-Unis ont abouti (au sujet des infrastructures de Mombassa et Nairobi) depuis décembre 1979 lorsque ces démarches ont été entreprises.

Les « réticences du Sénat américain qui condamne l'irrédentisme somalien[558] » sont également susceptibles de bloquer les négociations avec la Somalie et à Washington, Paul Henze continue désespérément de lancer des avertissements, considérant que les États-Unis ne partagent pas les mêmes intérêts que le dirigeant somalien. Début juin, il écrit à Brzeziński que Siad Barre a lancé une énième attaque et qu'en se rapprochant de lui, les États-Unis lui donnent de l'assurance pour engager ses soldats dans l'Ogaden. D'après le fonctionnaire du NSC, les plus ardents partisans américains d'une politique visant à se lancer coûte que coûte dans un accord avec la Somalie en ignorant les risques[559] sont ceux qui « la connaissent le moins et n'ont pas étudié les leçons de l'histoire récente de la Corne ». Il ajoute : « Alors que les Somaliens intensifient les combats en Éthiopie, nos efforts pour obtenir des installations là-bas devraient être mis de côté[560]. »

Mais Brzeziński demande l'avis d'autres experts qui s'expriment les jours suivants. Si certains se rangent derrière l'opinion prudente de Henze d'autres, en revanche, ne partagent pas son point de vue. C'est le cas notamment de Fritz Ermarth le chargé de coordination de la Défense du NSC, qui estime quant à lui que les propositions américaines ne sont pas assez engagées. Pour lui, ne pas s'impliquer en Somalie revient à adopter une attitude de « passivité à un moment où [les États-Unis] ne peuvent plus se permettre d'être passifs ». De son côté, William Odom, l'assistant de Brzeziński sur les questions militaires, pense qu'il vaut mieux politiquement signer un accord que Siad Barre, insatisfait, pourrait rejeter plutôt que « d'avoir l'air trop timide pour conclure un marché[561]. » Au département de la Défense également, certains agents s'opposent à la conclusion d'un accord avec la Somalie pour les mêmes raisons qui incitent à la méfiance vis-à-vis de Siad Barre[562].

Néanmoins, le dialogue est sur le point d'aboutir et dans l'été un accord va être signé entre Américains et Somaliens, au grand désarroi de l'Éthiopie dont les États-Unis sont en train de s'éloigner.

558Note n°261 du ministère des Affaires étrangère (DAM), Paris, 4 juin 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

559Il emploie la célèbre expression de David Glasgow Farragut : « Damn the torpedoes, full speed ahead! »

560Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 3 juin 1980, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.106 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d106 ; consulté le 6 avril 2022).

561 *Ibid.*

562Memorandum From the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs McGiffert to Secretary of Defense Brown and the Deputy Secretary of Defense Claytor, Washington, 7 juin 1980, *Ibid*., doc.107 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d107 ; consulté le 6 avril 2022).

La lassitude américaine au sujet de l'Éthiopie

Les principales préoccupations des États-Unis dans la mise en place d'une relation sécuritaire avec la Somalie, au-delà du risque de se rendre complice d'un conflit frontalier, demeurent leurs rapports diplomatiques avec l'Éthiopie, le soutien soviétique et la présence de troupes cubaines dans la Corne. Lorsque le document du NSC du 16 janvier 1980 décrit les objectifs américains régionaux, il précise que des manœuvres trop prononcées à l'égard de Mogadiscio pourraient favoriser l'influence soviétique et cubaine en Éthiopie sur le long terme[563].

En effet, fin janvier, une analyse de la CIA indique que les Cubains hésitent à rapatrier leurs troupes tant qu'ils supposent que les Américains vont investir la base de Berbera[564]. Brzeziński propose bien de prévenir Mengistu que les nouveaux liens avec la Somalie ne sont pas dirigés contre l'Éthiopie mais sur place l'ambassadeur Chapin doute que de tels messages puissent avoir une influence et satisfaire le leader éthiopien, très dépendant de ses alliances avec l'Est[565].

L'administration reconnaît qu'en s'associant avec la Somalie, les Américains vont devoir repenser leur politique globale dans la Corne[566]. Cet ajustement va conduire les États-Unis à ignorer les protestations éthiopiennes au sujet du rapprochement entre Washington et Mogadiscio et à « l'abandonner » aux mains des Soviétiques en cessant de s'impliquer davantage auprès d'Addis-Abeba.

Le 7 février 1980, le responsable de la section « Éthiopie » du département d'État affirme à l'ambassadeur français à Washington qu'une rupture des relations entre l'Éthiopie et l'URSS est devenue très improbable[567] et la solidité du lien qui unit Addis-Abeba au bloc de l'Est se trouve encore renforcée lorsque le 29 février, à l'occasion d'une session dans la capitale éthiopienne du bureau du Conseil mondial de la paix, Mengistu tient un discours qui défend la conduite politique communiste « des larges masses d'Afghanistan ». Son plaidoyer constitue le premier engagement personnel et public du dirigeant éthiopien lui-même à ce sujet[568] et illustre l'engagement aux côtés de l'URSS de l'Éthiopie dont l'armée ne peut se passer de l'aide militaire fournie par la Russie et ses alliés. Mengistu est ainsi enclin à aligner sur Moscou les positions internationales de l'Éthiopie et à

563Memorandum From Jasper Welch and Fritz Ermarth of the National Security Council Staff to Brzezinski, Washington, 16 janvier 1980, *op. cit.*

564Central Intelligence Agency Intelligence Information Cable, Washington, 24 janvier 1980, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.100 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d100 ; consulté le 13 avril 2022).

565Summary of Conclusions of a SCC Meeting, Washington, 30 janvier 1980, *FRUS*, *op. cit.*

566Memorandum From Ermarth and Welch to Brzezinski and Aaron, Washington, 28 janvier 1980, *op.cit.*

567Note n°254/dam de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministre Jean François-Poncet, Washington, 7 février 1980, *op. cit.*

568Télégramme n°137 de l'ambassadeur Ausseil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 29 février 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

permettre aux Soviétiques de prendre en main « les leviers du pays[569] ». La situation en Érythrée, malgré l'acharnement du Derg, ne tourne toujours pas en faveur d'une victoire franche d'Addis-Abeba qui engage même des négociations sous médiations soudanaises.

Mais ces pourparlers ont peu de chance d'aboutir. David Aaron, l'adjoint de Brzeziński, confie à Lefebvre de Laboulaye que « les négociations entre le régime du colonel Mengistu et la résistance érythréenne, par l'entremise du Soudan, sont surtout motivées par la nécessité où se trouvent les deux parties et le gouvernement de Khartoum aussi de bénéficier d'un répit. Il ne faut donc pas attendre de résultats durables de ce rapprochement[570] ». Par ces médiations, selon le directeur des Affaires africaines et malgaches du quai d'Orsay Guy Georgy, Mengistu souhaite surtout « montrer sa bonne volonté tout en gagnant du temps et en gênant le ravitaillement des rebelles dans la perspective d'une prochaine offensive[571] ». Le 15 mai, les services de renseignement américains sont persuadés qu'une nouvelle attaque en Érythrée est sur le point d'aboutir mais qu'afin de la préparer au mieux, le régime éthiopien a intérêt à s'entendre avec Khartoum en raison notamment de son isolement auprès des autres pays africains[572].

Cela n'émeut pas les Américains qui, d'après l'aveu de Aaron, ne font rien pour encourager ou décourager les pourparlers[573]. En outre, les difficultés éthiopiennes accordent même une certaine marge de manœuvre aux Américains pour leurs projets en Somalie. Le 12 février, les États-Unis estiment que l'Ogaden est à nouveau sous influence somalienne, que l'Éthiopie a ses meilleures troupes en Érythrée et ne dispose pas de « moyens nécessaires à des opérations d'envergure contre la Somalie ». Ils pensent alors que cela rend leur alliance militaire avec la Somalie d'autant plus favorable que l'Éthiopie ne pourra pas faire grand-chose de plus que réagir verbalement ou, au pire, expulser l'ambassadeur américain et bombarder certaines villes frontières avec la Somalie[574].

Effectivement, l'Éthiopie pilonne quelques villes frontalières somaliennes durant le mois de février, mais cela n'affole toujours pas les Américains qui s'y attendaient et y voient une double logique : des représailles contre l'action somalienne en Ogaden et le souhait de troubler les négociations entre la Somalie et les États-Unis.

L'ambassade éthiopienne à Washington met également en garde la Maison-Blanche et un article du *New York Times* mentionne notamment la possibilité d'une attaque éthiopienne sur Berbera[575]. Le

569Télégramme n°6264 du directeur des Affaires africaines et malgaches au sein du ministère des Affaires étrangères Guy Georgy à destination de l'ambassade de France à Washington, Paris, 19 février 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

570Télégramme n°345 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 12 février 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

571Télégramme n°6264 de Guy Georgy, *op. cit.*

572Télégramme n°1056 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 15 mai 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

573Télégramme n°345 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye, *op. cit.*

574*Ibid.*, p.2.

575Télégramme n°453 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires

département d'État américain doute néanmoins qu'une telle attaque se produise alors qu'Addis-Abeba ne dispose pas des « moyens suffisants » pour mener une opération majeure. Il se trouve que les effectifs de l'armée éthiopienne peinent à s'accroître et, en dehors d'un effort de recrutement en faveur des milices, restent stables tandis que les livraisons de matériel en provenance de ses alliés de l'Est (Mig23, Hélicoptère d'assaut, Mig24) ne renforcent que faiblement une armée qui manque d'entraînement[576].

Les États-Unis semblent attacher si peu d'importance à ces réactions qu'ils prévoient eux-mêmes de prendre les devants et de rappeler leur ambassadeur toujours en poste à Addis-Abeba. Mais son départ va finalement être retardé car si cela semble laisser Aaron indifférent, certains fonctionnaires regrettent cette décision. Henze est très contrarié lorsqu'il reçoit le 3 avril une lettre de Chapin qui l'informe qu'il va être rappelé dans l'été tandis que l'ambassade américaine ne sera plus dirigée que par un Chargé d'affaires. Pour le conseiller, il s'agit là d'une « grave erreur ». Il pense qu'il s'agit d'une manœuvre du département d'État et écrit à Brzeziński : « Chapin n'est pas populaire auprès de Moose et Vance et cela peut avoir plus d'influence dans leur désir de le retirer que tout autre facteur. Il est un partisan de la ligne dure, raide et conservateur dans sa vision de la position des États-Unis dans le monde, mais réaliste sur la plupart des aspects de notre position actuelle en Éthiopie[577]. » Il reviendra plus tard sur la relation entre Chapin et Moose en prenant à nouveau la défense de l'ambassadeur, le décrivant comme un « diplomate classique et dur à l'ancienne dans le meilleur sens du terme – un type qu'on trouve beaucoup trop peu dans le *Foreign Service* d'aujourd'hui[578] ». Il est entendu et Brzeziński demande au président d'approuver la décision de garder l'ambassadeur Chapin en poste à Addis-Abeba, ce que Carter accepte[579].

Mais les Américains, conscients qu'ils n'obtiendront rien avec Mengistu, pensent surtout à la suite et souhaitent mettre en place une stratégie pour pouvoir avoir une plus grande influence sur place à l'avenir. Il est alors décidé, lors d'une réunion SCC, de demander à Carter d'approuver le financement d'une campagne de la CIA de 130 000 dollars visant à favoriser unilatéralement ou par l'intermédiaire de gouvernements étrangers l'opposition au régime éthiopien et son orientation pro-soviétique tout en encourageant les initiatives pro-occidentales sur place. L'idée est de contacter et soutenir les personnes appropriées à la fois dans le gouvernement éthiopien, chez des opposants

étrangères, Washington, 26 février 1980, *AMEAE*, 91QO/998, p.3.

576Télégramme n°1178 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 4 juin 1980, *AMEAE*, 91QO/998, p.2.

577Memorandum From Henze to Brzeziński, 3 avril 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 4, Chron File, 4/80, p.2.

578Memorandum From Henze to Brzeziński, 30 juillet 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Chron File, 6/80-7/80.

579Memorandum From Brzezinski to President Carter, Washington, 11 avril 1980, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.104 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d104 ; consulté le 13 avril 2022).

politiques et dans d'autres sphères qui pourraient agir en Éthiopie et à l'étranger. La CIA envisage également dans cette optique de diffuser une propagande discrète, dans le pays et à l'extérieur[580].

Le régime éthiopien n'offre alors aucune ouverture favorable aux États-Unis et aux pays de l'Ouest en général. Des négociations relatives à l'indemnisation de sociétés néerlandaises s'avèrent tout aussi vouées à l'échec qu'avec les Américains, et Washington ne s'attend pas à la moindre amélioration. Aucune démarche de rapprochement n'est envisagée tandis que les pourparlers progressent en Somalie.

Cette désinvolture indique la lassitude qui s'est imposée chez les Américains au sujet de la position éthiopienne à leur égard, en particulier depuis que le Derg soutient les interventions de Moscou. La suppression de l'aide des États-Unis au développement décidé en juillet 1979 est sur le point de devenir effective en mars 1980. L'ambassadeur français à Washington indique qu'à « la banque mondiale les États-Unis s'opposent à tout octroi de crédits à l'Éthiopie » et que les textes permettant « de supprimer le régime des préférences généralisées en faveur de l'Éthiopie sont sur le point d'entrer en vigueur ». Seule l'aide alimentaire est alors maintenue[581].

Les contraintes autour de l'utilisation des bases djiboutiennes

Le document du NSC rédigé le 16 janvier 1980 évoque également Djibouti où l'administration américaine souhaite agir en considérant « les sensibilités locales et françaises ». Les États-Unis envisagent de maintenir une utilisation habituelle des installations portuaires, élargie toutefois à des vols d'avions P-3 et à la visite de navires. Ils souhaitent, par ailleurs, voir le pays s'engager à offrir un accès aux Américains à plus grande échelle en cas de crise[582]. Harold Brown confirme cette prise de position dès le lendemain de la parution du document et souligne que les Américains ont besoin de possibilités de vols plus conséquentes à l'aéroport de Djibouti, car, bien qu'ils aient déjà accès aux infrastructures pakistanaises, aucun programme d'assistance militaire n'a encore été élaboré avec ce pays et Washington souhaite bénéficier d'« installations militaires » plus permanentes[583].

Il est notable qu'avant d'insister auprès du gouvernement djiboutien, le directeur des Affaires politico-militaires du département d'État Bartholomew, qui s'est rendu en Arabie saoudite, à Oman,

580 *Ibid.* et Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee (Intelligence) Meeting, Washington 7 avril 1980, *FRUS,* 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.103 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d103 ; consulté le 13 avril 2022).

581 Note n°254/DAM de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministre Jean François-Poncet, Washington, 7 février 1980, *op. cit.*, pp.2-3.

582 Memorandum From Jasper Welch and Fritz Ermarth of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, 16 janvier 1980, *op. cit.*

583 Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, 17 janvier 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region ; Arabian Peninsula ; Middle East Region and the Gulf, doc.42 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d42 ; consulté le 4 janvier 2022).

au Kenya et en Somalie lors de la mission de décembre, se rend en janvier à Paris pour évoquer Djibouti.

Encore une fois, toute la démarche américaine au sujet de Djibouti consiste à se reposer sur les Français. Si Bartholomew explique cela en évoquant « la position délicate de Djibouti » qui pousse Washington à s'adresser d'abord aux Français « plutôt que de prendre contact avec les autorités locales[584] », il est évident qu'il leur est préférable d'agir ainsi, d'une part parce que la France dispose d'équipement et d'installations militaires sur place et d'autre part, parce que Paris assure la sécurité du territoire, épargnant cette tâche à Washington. Aussi, avant de contacter les autorités djiboutiennes, Bartholomew souhaite recueillir l'opinion de la France qui, en accord avec le président Gouled, a autorisé les appareils américains à stationner sur sa base aérienne située sur l'aéroport de Djibouti[585].

Aussi bien les Français que les Djiboutiens recherchent avant tout la discrétion. Les premiers ne veulent pas que des activités américaines trop visibles sur place compromettent leur propre présence et les seconds craignent que la présence américaine ne sape le fragile équilibre qui permet de préserver leur exemplaire neutralité internationale et des relations cordiales avec l'ensemble de leurs voisins. Cette neutralité leur permet notamment de recevoir une vingtaine de « blindés à roues » de fabrication soviétique en provenance de Libye. Si les ambitions de Kadhafi sont plutôt de déstabiliser le régime, elles satisfont néanmoins le président Gouled.

Avec l'Éthiopie, Djibouti engage des pourparlers pour créer une nouvelle société du chemin de fer et gérer ensemble le trafic entre Djibouti et Addis-Abeba. Le premier ministre djiboutien, Barkat Gourad, se rend également en visite officielle à Aden du 15 au 18 mars 1980 où il reçoit un accueil cordial malgré des divergences des deux États en matière de politiques extérieures. En outre, la Chine ouvre une ambassade à Djibouti le 22 mars, traduisant l'intention de la RPC de surveiller de près les activités soviétiques dans la région[586].

En 1978, Gouled a également autorisé Moscou à ouvrir une ambassade après une forte insistance de l'URSS mais le président djiboutien a contenu l'importance que les Soviétiques voulaient donner à leur mission diplomatique sur place, laquelle est d'ailleurs étroitement surveillée par les services secrets djiboutiens et français[587].

584Télégramme n° 3442 signé Dupont à destination du ministère français des Affaires étrangères, Djibouti, 29 janvier 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

585Note intitulée : Audience accordée par le président de la République au ministre, Paris, 3 janvier 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

586Note n°152 du ministère des Affaires étrangères (DAM), Paris, 1er avril 1980, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), AG/5(3)/1246, Dossier Corne de l'Afrique 1980, Sous dossier : Politique, p.3.

587« Djibouti : Prospects for Stability and Implications of US Use of Facilities », *op. cit.*, p.8.

Pour maintenir ses alliances variées, Djibouti ne souhaite donc pas que la présence américaine ne soit trop manifeste. Ainsi, lorsque durant sa visite à Paris Bartholomew évoque le souhait des États-Unis « de baser en permanence des avions P3 de reconnaissance maritime avec le personnel de soutien » et « l'éventualité d'exercices combinés franco-américains d'avions de combat », le ministère des Affaires étrangères français estime que cela ne répond pas « à des exigences de discrétion » leur permettant d'accepter[588].

Fin janvier 1980, le directeur adjoint des Affaires politiques français Jacques Dupont indique à Bartholomew que les Français acceptent que « les Américains accroissent leur rotations navales et aériennes dans la zone et bénéficient de ce fait de plus nombreuses facilités d'escale », mais il lui précise que « compte tenu de la situation politique de Djibouti », Paris ne peut « consentir à une présence permanente de personnel ou d'avions américains sur [les] bases [françaises] ». Il indique également que Paris ne souhaite pas que l'équipe technique qui va séjourner en Somalie se rende également à Djibouti mais accepte en revanche la tenue de consultations entre États-majors français et Américains pour « examiner les mesures à prendre en cas de crise[589] ».

Les Français sont d'autant plus méfiants que le 13 février, un journaliste du *New York Times* écrit en première page de l'*International Herald Tribune* : « L'administration [Carter] […] s'est engagée dans des pourparlers très secrets avec la France sur l'obtention d'un accès naval accru au port de Djibouti, l'ancienne colonie française dans la Corne de l'Afrique ».

Le quai d'Orsay demande à son ambassadeur à Washington d'interroger Bartholomew au sujet de la publication traitant d'une information « dont il avait été convenu, [...] qu'elle devait rester secrète[590] ». Lefebvre de Laboulaye indique donc à Bartholomew la « surprise » et le « mécontentement » des Français mais ce dernier, qui répond qu'il partage tout à fait les sentiments de Paris, dit qu'il cherche encore l'origine de la fuite[591]. Cet épisode, bien qu'anecdotique, montre à quel point il est délicat pour les États-Unis de rester discrets et de mener à bien leur stratégie.

Presque un mois après, le 8 mars 1980, Bartholomew indique à Lefebvre de Laboulaye que Washington est prête à engager les consultations prévues avec la France entre états-majors, en particulier pour établir un plan d'urgence au cas où les États-Unis auraient besoin d'accroître leur accès aux installations djiboutiennes en cas de crise ou d'aggravation des tensions régionales[592].

588Note du ministère français des Affaires étrangères, Paris, 16 janvier 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

589telegramme n° 3442 signé Dupont à destination du ministère français des Affaires étrangères, Djibouti, 29 janvier 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

590Télégramme n°5607 signé Cuvillier à destination de l'ambassade de France à Washington, Paris, 13 février 1980, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers chargés des affaires africaines et malgaches et des DOM-TOM, États-Unis - Relations avec les pays d'Afrique anglophones, AG/5(3)/1407, Dossier défense 1980, Sous dossier Djibouti.

591Télégramme n°355 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye au ministère français des Affaires étrangères, Washington, 13 février 1980, *ANFP*, AG/5(3)/1407, Dossier défense 1980, Sous dossier Djibouti.

592Télégramme n°558 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye, Washington, 8 mars 1980, *Ibid.*

Le 20 mars, le contre-amiral James Lyons (Jr), adjoint pour la planification du général David Jones, le président du comité des chefs d'état-major, indique quelles sont les requêtes américaines : ils souhaitent que Djibouti puisse servir en cas de crise de « plaque tournante à des éléments de la force américaine d'intervention rapide » qui doit être déployée également en Somalie au Kenya et à Oman. Djibouti devrait alors accueillir temporairement trois escadrons d'avions tactiques (70 appareils) et une brigade aéroportée (5 000 hommes). Pour cela, les États-Unis sont prêts à financer les indispensables travaux d'agrandissement de l'aéroport pour les stocks de carburant et le parking des appareils.

Mais les militaires français estiment que la demande américaine n'est pas acceptable alors que la plate-forme aéronautique de Djibouti est tout juste suffisante pour leurs propres besoins. La seule possibilité serait « d'accepter une participation des États-Unis à des travaux d'infrastructure » mais, à terme, cette participation pourrait néanmoins être compromettante pour la position française dans le pays et pour l'État djiboutien dont l'assistance française et vitale et dont la pérennité repose sur « un équilibre régional précaire ».

Tandis que le rapprochement entre la Somalie et les États-Unis devient de plus en plus manifeste et que l'Éthiopie bombarde des villes somaliennes, les Djiboutiens craignent de provoquer leurs voisins par une présence américaine trop voyante et qu'elle serve, en outre, de prétexte pour relancer les revendications des Afars[593].

Le ministère français des Affaires étrangères donne alors pour consigne à son ambassadeur à Washington de répondre à Bartholomew :

> Une participation américaine à des travaux d'infrastructure indispensables pour agrandir la base aérienne de Djibouti gênerait le gouvernement de Djibouti qui serait soumis à de nouvelles pressions à la fois intérieures (Afars) et extérieures (Éthiopie, Yémen du Sud, Libye, URSS) de nature à menacer sa survie et l'orientation modérée et neutraliste prise jusqu'à présent par la diplomatie djiboutienne. En outre, l'hypothèse d'une présence militaire américaine importante, même temporaire, à Djibouti, risquerait d'inciter l'Éthiopie pro-soviétique à remettre en cause la situation précaire de Djibouti, qui maintient un strict équilibre entre la Somalie et l'Éthiopie, indispensable à la paix de la région. […] Notre attitude n'est dictée que par l'intérêt bien compris des États-Unis et de la France dans une région particulièrement sensible[594].

Le ministère précise d'ailleurs à son ambassadeur que « la perspective d'une présence militaire américaine à Djibouti même temporaire est de nature à compromettre, à terme, [les] activités militaires [françaises]. » Les Français redoutent qu'au sein de la population djiboutienne naissent

593Note n°134 du ministère français des Affaires étrangères, Paris, 20 mars 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

594Télégramme du ministère français des Affaires étrangères n°11043 signé Cabana à destination de l'ambassade de France à Washington, Paris, 25 mars 1980, *ANFP*, AG/5(3)/1407, Dossier défense 1980, Sous dossier Djibouti.

des critiques les accusant de faciliter une implantation américaine. En outre, Paris entretient déjà une relation difficile avec l'Éthiopie et ne souhaite pas qu'une présence américaine trop visible affecte encore ces rapports[595].

Ce sont, sans aucun doute, les liens entre l'Éthiopie et Djibouti qui posent le plus de problème. Pour que Djibouti subsiste, le gouvernement doit maintenir la paix entre Issas et Afars dans le pays malgré la frustration de ces derniers qui se sentent exclus des postes à responsabilité. Afin de favoriser sa politique d'intégration, le gouvernement verse en 1980 une aide dans le nord du pays à dominante Afar pour faire face à une sécheresse exceptionnelle dans une région déjà déshéritée. Mais cette initiative ne serait pas suffisante si l'Éthiopie n'assistait pas Djibouti dans sa démarche d'apaisement entre ethnies en contrôlant les dissidents Afars qui sont sur son propre territoire[596].

Toute la stabilité du pays est en jeu et la présence américaine ne doit donc pas compromettre cette fragile entente. Par ailleurs, les Djiboutiens s'offusquent toujours que Washington ne soit pas plus généreuse envers la jeune république qui subit d'importants problèmes économiques liés, d'une part, à la sécheresse et, d'autre part, à l'augmentation du nombre de chômeurs qu'entraîne l'accroissement de la population dans les villes du pays et en particulier dans la capitale[597]. Dans le courant du mois de mai 1980, lors d'une nouvelle demande de la part des Américains, le président djiboutien confie à l'ambassadeur français sur place :

> « Les Américains font semblant de ne pas comprendre [...] qu'ils nous compromettent avec ces passages d'avions. Ils ne nous proposent aucune contrepartie. Ils nous accordent une aide ridiculement faible, assortie de contraintes diverses difficilement acceptables. Il va falloir revoir cela car je ne peux continuer à les aider militairement s'ils ne nous offrent rien de plus, la population ne comprendrait pas que j'accepte les demandes américaines si nous n'y avons pas d'intérêt[598].

Peu de temps après, le ministre des Affaires étrangères de Djibouti Moumin Bahdon dit au Chargé d'affaires américain, en relayant l'opinion du président Gouled, qu'il serait opportun d'évoquer « le problème des compensations » au sujet « des autorisations d'escales pour les avions militaires » que Washington a demandées à Djibouti. L'ambassadeur français aux États-Unis estime le 22 mai que « la balle est maintenant dans le camp américain » qui va devoir proposer à Djibouti une aide économique plus importante que celle, très modeste, qui a été accordée jusque-là[599].

595*Ibid.*

596Note n°260 du ministère français des Affaires étrangères (DAM), Paris, 5 juin 1980, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), AG/5(3)/1246, Sous dossier : mars 1979, p.4.

597*Ibid.*

598Télégramme n°159 de l'ambassadeur Bastouil au ministère français des Affaires étrangères, 18 mai 1980, *ANFP*, AG/5(3)/1407, Dossier défense 1980, Sous dossier Djibouti.

599Télégramme n°171 de l'ambassadeur Bastouil au ministère français des Affaires étrangères, 22 mai 1980, *Ibid.*

Mais les Américains continuent essentiellement à s'entretenir avec les Français qui préfèrent eux-mêmes qu'il en soit ainsi. Paris convient donc avec Washington que, dans la mesure où il ne s'agit que « de conversations techniques confidentielles se déroulant au niveau des experts militaires » il n'apparaît pas opportun que le président Gouled soit informé de la tenue de ces conversations[600].

Au milieu de l'année 1980, la nouvelle configuration des alliances et accords militaires entre les États-Unis et les pays de la Corne sont donc sur le point d'aboutir. En prenant la décision de s'associer à Siad Barre et en souhaitant une présence accrue de militaires américains dans les environs de la Corne, la stratégie de Carter associée à sa doctrine prend une tournure dictée quasiment exclusivement par des considérations stratégiques, suivant en cela les recommandations des *hard-liners* de son administration. La situation internationale y contribue et en particulier la prise d'otage en Iran qui ne laisse aucun répit au président démocrate.

Loin de favoriser les décisions de l'ONU, comme celle sur la démilitarisation de l'océan Indien, les États-Unis s'en éloignent et agissent uniquement de manière bilatérale. Il est vrai que les initiatives à l'ONU sont très dépendantes de l'opposition Est-Ouest, ce qui ne laisse que très peu de marge de manœuvre aux diplomates. Cette situation s'illustre en particulier le 12 janvier 1980 : les États-Unis font alors voter une résolution au Conseil de sécurité pour imposer des sanctions à l'Iran qui est aussitôt bloquée par un veto soviétique. Après avoir tenté vainement d'entraîner leurs alliés dans cette démarche, le président Carter finit par rompre les relations diplomatiques américaines avec l'Iran et impose unilatéralement les sanctions politiques et économiques bloquées par les Russes à l'ONU en janvier[601].

Le 12 avril 1980, le vice-président Walter Mondale fait un discours devant le comité olympique américain pour leur demander de boycotter les Jeux olympiques de Moscou. Il déclare : « Nous sommes conscients des sacrifices que nous demandons à nos athlètes et aux dirigeants du sport. Mais, au nom du président des États-Unis, je vous assure que notre nation […] saura reconnaître l'héroïsme de nos athlètes qui ne se rendent pas à Moscou » et le boycott est finalement voté par le Comité[602].

Un certain nombre de pays suivront les États-Unis et les jeux de Moscou seront amputés d'un grand nombre de participants quand d'autres, à l'instar des Britanniques et Français, joueront sous la bannière olympique et non pas de leur nation.

600Télégramme n°27828 du ministère des Affaires étrangères signé La Rochère à destination de l'ambassade de France à Washington et Djibouti, Paris, 14 août 1980, *AMEAE*, 91QO/997.
601Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.400 et pp.407-408.
602Denis MENETRIER, *opus. cit.*

L'Iran également boycottera les jeux en raison de l'invasion de l'Afghanistan, mais évidemment pas en soutien de l'appel de Carter.

Peu de temps après la décision du comité olympique américain, la politique étrangère des États-Unis arrive au terme de sa mutation avec la démission de Vance qui suit celle de Young et finalement la défaite du président Carter en novembre au profit de Ronald Reagan.

3.9.3 Une fin de mandat particulièrement éprouvante qui entérine la stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique

La dernière année du mandat de Carter est ponctuée par une succession d'échecs favorisés par les incohérences que produit la concurrence entre les différents acteurs de l'administration. Les décisions concernant la libération des otages américains en Iran constituent les principales erreurs de Carter et elles vont lui être coûteuses. En faisant de cet événement une priorité absolue, le président américain plonge avec ses conseillers dans une obsession quotidienne qui va le décrédibiliser progressivement aux yeux de l'opinion publique tandis que son rival républicain Ronald Reagan ne cesse de critiquer la faiblesse de son administration dans sa gestion de la crise[603].

La principale déconvenue intervient au printemps, alors que l'administration est en pleine panique. Le gouvernement, qui a fini par se convaincre de l'inutilité d'une négociation pour obtenir la libération des otages et estime que ces derniers sont exposés à un danger imminent, prépare une opération dans l'urgence[604].

En effet, si Carter depuis plusieurs mois s'oppose à l'utilisation de la force pour libérer les otages, en avril 1980, il prend la décision d'organiser une mission de sauvetage secrète sous l'influence du NSC et du département de la Défense à laquelle s'oppose très fortement le département d'État. L'opération *Eagle Claw* débute le 24 avril et se solde par un échec cuisant.

Selon le plan, des hélicoptères stationnés sur des porte-avions sur la mer d'Oman doivent se rendre en Iran pour déposer des soldats près de Téhéran. De là, ces derniers sont censés rejoindre la capitale iranienne pour libérer les otages de leurs différents lieux de détentions en neutralisant les gardes[605]. Mais les difficultés s'accumulent : les hélicoptères et les avions subissent des pannes et sont pris dans une tempête de sable. L'opération, qui coûte la vie à huit *marines*, est finalement

603Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, pp.555-556.

604Martin SCHRAM & Edward WALSH, « Behind the Scenes in Planning the Hostage Rescue Attempt », *The Washington Post*, 26 avril 1980 (En ligne :https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/04/26/behind-the-scenes-in-planning-the-hostage-rescue-attempt/7bd44d36-a0fb-4a37-b96c-fafbe87d2e26/?utm_term=.95d9b5de79f1 ; consulté le 10 mai 2022).

605Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président...*, *op. cit.*, pp.394-395.

annulée. Les corps des militaires américains sont ensuite exposés dans la capitale iranienne[606] et l'échec de l'opération est une véritable humiliation pour les États-Unis. Ne sachant pas comment traiter la crise, l'administration s'est finalement lancée dans une manœuvre approximative et la situation qui lui succède s'avère largement pire que si rien n'avait été tenté[607].

Le résultat est désastreux pour la réputation de Carter alors que les élections présidentielles approchent et, dans la tourmente, le président doit également se séparer de son secrétaire d'État qui, résolument opposé à *Eagle Claw*, s'était engagé à présenter sa démission une fois l'opération terminée.

Nouveau secrétaire d'État, nouvelles concurrences

Comme nous l'avons évoqué, la position de Vance lui était déjà difficilement supportable, et si la mission en Iran le convainc finalement, elle n'est sans doute que le prétexte qu'il attendait pour partir.

L'opération à laquelle il s'oppose intervient peu de temps après le vote à l'ONU au sujet de Jérusalem qui affecte grandement le secrétaire d'État. Brzeziński, qui sent jusque « dans [ses] os » que Vance est prêt à quitter son poste, le décrit comme abattu, fortement irritable, allant les yeux « gonflés » en projetant une impression de « véritable malheur ». Le 21 avril, une semaine avant la démission de Vance, Brzeziński évoque son inquiétude au sujet du secrétaire d'État avec Carter et ce dernier lui répond que Cyrus est visiblement en plein *burn out* et « déterminé à partir[608] ».

D'autres raisons de santé ont peut-être contribué à mettre le secrétaire d'État dans un mal-être quotidien. Il souffrait notamment de douleurs dorsales provoquées par un grave problème de la colonne vertébrale depuis son service à bord d'un contre-torpilleur pendant la Seconde Guerre mondiale[609].

Pour Cyrus Vance néanmoins, c'est l'éthique qui l'a poussé à s'en aller. Il écrit à ce sujet :

> [Avant l'opération] je savais que je ne pouvais pas rester honorablement secrétaire d'État tandis que j'étais si fortement en désaccord avec une décision présidentielle qui allait à l'encontre de mon jugement sur ce qui était le mieux pour le pays et pour les otages[610]. […] Le matin du 28 avril [après l'opération], j'ai rencontré le président dans le bureau ovale. Nous avons discuté brièvement et il m'a remis sa lettre acceptant ma démission et déclarant qu'il respectait les motifs de ma décision[611].

606Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski...*, *op. cit.*, p.294.
607Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.560.
608Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.496.
609Melchiore J. LAUCELLA, *op. cit.*, p.260
610*Ibid.*, p.410.
611*Ibid.*, p.412

Selon le témoignage de Brzeziński, son départ met le conseiller à la sécurité nationale dans une position très inconfortable. Il est bien conscient que Carter est plutôt de son côté et que Vance avait très largement perdu de son influence, aussi n'avait-il aucun intérêt à ce que ce dernier quitte le navire[612]. Il redoute par ailleurs que la démission du secrétaire d'État lui soit directement reprochée, ce qui ne manque pas d'arriver. D'après ce qu'il écrit, la presse s'est mise à relayer « un torrent d'attaques personnelles méchantes » contre lui, dont certaines « ouvertement écrites par les proches collaborateurs de Vance » qui affirment que le NSA a contraint Vance à partir et qu'il s'est engagé depuis trois ans dans une campagne personnelle soutenue contre lui.

Lors d'un échange avec Kissinger, ce dernier fait l'analogie avec la situation qu'il a lui-même vécue lorsqu'en désaccord avec le secrétaire à la Défense Jim Schlesinger au sujet du traité SALT, ce dernier avait été congédié par le président Ford. Bien que ce ne fut pas l'unique raison – sa politique était notamment désapprouvée par une grande partie du Congrès – son départ avait été attribué à Kissinger et la presse s'en était prise à lui. Kissinger ajoute que Brzeziński n'ayant « jamais eu la presse derrière [lui] » il est encore plus vulnérable que l'ancien secrétaire d'État qui avait bénéficié de bonnes grâces[613].

Même l'ambassadeur à l'ONU, Donald McHenry, fait un discours critiquant Brzeziński et si Carter prend néanmoins systématiquement la défense de son NSA – il envoie une note manuscrite à son représentant à l'ONU pour lui dire qu'il désapprouve ce geste – l'image d'une administration divisée va donc perdurer.

Lorsque Vance démissionne, Carter le remplace par le sénateur Edmund Muskie et écrit dans son journal qu'il pense que ce dernier pourra être « un très bon homme d'État et un excellent porte-parole des États-Unis à l'étranger ». Il ajoute que « Ed Muskie [a] de meilleures relations que Cy [Vance] avec Zbig [Brzeziński] et les autres membres de [son] état-major[614] ».

D'après Vance, qui avait recommandé prioritairement Warren Christopher pour le remplacer, il est compréhensible que « le président puisse souhaiter rompre avec le passé[615] », et effectivement, Carter espère que « Muskie jouera un rôle quelque peu différent de celui de Vance[616] ». C'est également l'avis de Brzeziński qui écrit à Carter le 1er mai :

> D'une certaine manière, je suis assez confiant que la sagesse conventionnelle selon laquelle Muskie et moi allons nous retrouver pris dans une nouvelle lutte va se révéler tout à fait fausse. Il est particulièrement important dans ce contexte que le nouveau secrétaire s'adresse souvent au public américain et lui transmette des

612*Ibid.*, p.501.
613*Ibid*, p.502.
614Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président...*, *op. cit.*, p.402.
615Cyrus VANCE, *Hard Choices...*, *op. cit.*, p.412.
616vance doc 3753

> arguments solides au nom de vos politiques. Cy[rus] ne l'a jamais fait, et les gens autour de Cy[rus] conspiraient continuellement soit pour diluer votre politique, soit pour la détourner dans des directions plus à leur goût.
> Les soi-disant zigzags dans nos politiques passées ont été plus apparents que réels et ont été exagérés par l'absence d'une voix publique forte de la part du secrétaire et par des fuites et un manque de discipline dans les rangs du département d'État[617].

Mais finalement, les relations entre Brzeziński et le nouveau secrétaire d'État vont être encore pires qu'avec son prédécesseur[618]. Muskie souhaite en effet prendre le premier rôle dans la gestion des affaires étrangères et veut assumer pleinement la fonction de porte-parole du gouvernement. Lorsqu'il entre en fonction, il assure que « le secrétaire d'État cette fois ne sera pas relégué au second rang[619] ». Il décrit son rôle devant le Congrès comme étant celui du « principal conseiller du président sur les questions de politique étrangère, […] [et du] principal porte-parole du président en ce qui concerne sa politique vis-à-vis de l'étranger » avant d'ajouter : « J'ai l'intention d'utiliser pleinement le ministère et nos ambassadeurs dans un [autre] rôle : celui de la conduite de notre diplomatie à l'étranger[620]. »

Lors de la passation de pouvoir, Carter organise une petite cérémonie en compagnie de Brzeziński, Vance et Brown. Muskie monopolise finalement la parole et tranquillement tout le monde quitte la cérémonie sauf lui qui continue, selon les termes de Brzeziński son « one-man-show » devant les caméras. Brzeziński et Vance le regardent finalement depuis la télévision du bureau du NSA et le conseiller à la sécurité nationale écrit qu'au bout d'un moment ni l'un ni l'autre ne peuvent retenir leurs rires et se retrouvent, comme deux « prétendus ennemis acharnés, assis ensembles dans [son] bureau, riant de façon incontrôlable alors que le nouveau secrétaire d'État se délectait de son moment de gloire[621] ».

Mais Muskie est fortement déçu par le rôle, finalement marginal, qu'il joue dans le processus de décision et l'élaboration de la politique étrangère alors menée, dans une très large mesure, sous l'influence du NSC. Il tente en vain de changer la donne et exprime son insatisfaction au sujet de la « prééminence » de Brzeziński. Il souhaite alors changer la structure organisationnelle du NSC mais cet effort est vain : Carter soutient Brzeziński en arguant que l'organisation du NSC est tout à fait appropriée[622].

617Memorandum From Brzeziński to Carter, Washington, 1er mai 1980, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 23, Meetings - Muskie/Brown/Brzezinski, 5/80-6/80.

618Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.551.

619« Muskie Said to Want Major Shift in Management of Foreign Policy », *The New York Times*, 10 juin 1980, cité par Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.552.

620Marc AICARDI de SAINT-PAUL, *op. cit.*, p.27.

621Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.501.

622*Ibid.*, p.502.

Muskie intègre le gouvernement au moment où Carter est troublé par la situation internationale et tente de diriger les efforts de son administration vers une attitude plus énergique. Dans le *Time* du 12 mai 1980, le prestigieux président du Centre pour les études européennes d'Harvard, Stanley Hoffmann, écrit : « La tâche principale de la politique étrangère du président Carter et du nouveau secrétaire d'État n'est pas simplement de réparer les dommages causés à la réputation de l'Amérique par l'échec de l'opération de sauvetage en Iran. Ce n'est rien de moins que la définition – suite à près de quatre années marquées par des succès limités, de globales incohérences et dérives – d'une stratégie politique cohérente[623]. »

Toute l'attention de l'administration est préoccupée par la crise iranienne, au point que Carter décide de rester à la Maison-Blanche plutôt que de voyager dans le pays pour mener sa campagne électorale, ce qui, en l'absence de succès notables, ne fait qu'accentuer l'impression d'impuissance et de paralysie du gouvernement[624]. En ce qui concerne les affaires africaines, Carter se détache de son approche régionaliste sous l'impulsion de ses collaborateurs les plus engagés militairement et stratégiquement tels que Brown et Brzeziński.

Ambiguïté américaine au sujet de la Corne de l'Afrique

La politique africaine de Carter est donc marquée par la volonté d'agir selon des principes moralement ambitieux mais pragmatiquement irréalisables. Après une première année plutôt réussie, grâce aux efforts d'Andrew Young, la bonne volonté de Carter est minée par des considérations réalistes à la fois en Afrique centrale et dans la Corne de l'Afrique. Après le départ de Young et le revirement progressif de Carter qui trouve son paroxysme en janvier 1980, les considérations stratégiques d'opposition à l'URSS vont dominer, ce que l'étrange mission diplomatique du très populaire Mohammed Ali ne démentira point.

La sévérité de Carter face à la présence soviétique et cubaine en Éthiopie et la timidité avec laquelle il s'engage contre la guerre de l'Ogaden – en comparaison avec la préoccupation démesurée qu'a soulevée une éventuelle invasion de la Somalie par l'Éthiopie qui n'a finalement jamais eu lieu – constitue alors un espoir pour le président somalien qui joue sur la résurgence du conflit Est-Ouest et l'attitude déterminée de Carter pour tenter de parvenir à ses fins.

Les rencontres entre le président américain et ses proches conseillers révèlent l'ambivalence de Carter qui souhaite préserver une diplomatie morale en Afrique tout en défendant une politique globaliste. Dans le contexte de la Corne de l'Afrique, le pouvoir octroyé à ses collaborateurs se

623Stanley HOFFMANN, « Too many advisers », in « Advice For The New Man Foreign policy analysts offer their list of priorities », *Time*, vol.115, n°19, 12 mai 1980, p.30.
624Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski...*, *op. cit.*, p.297.

mesure à l'aune de ses propres hésitations. C'est dans ces circonstances que l'influence de Brzeziński et de Brown s'avèrent décisives malgré les avertissements du nouveau secrétaire d'État.

Le 18 juin 1980, lors d'une rencontre, Muskie s'exprime au sujet des négociations en cours entre la Somalie et les États-Unis. Il regrette que le président somalien fasse preuve d'insistance pour que les Américains se montrent plus généreux et fassent jouer leur influence pour que d'autres pays soutiennent Mogadiscio. Pour le secrétaire d'État, les Américains ne devraient même pas être engagés dans ces pourparlers qui pourraient les rendre complices de la « petite guerre vicieuse » de Siad Barre.

Carter ne porte pas Barre en haute estime et indique qu'il ne souhaite pas entrer en guerre pour Berbera. Il exprime alors ses réserves quant aux négociations en cours mais Brown n'est pas de son point de vue. Pour lui comme pour Brzeziński, qui insiste sur l'éventualité d'une invasion éthiopienne soutenue par les Soviétiques en Somalie, une présence américaine à Berbera pourrait être dissuasive. Selon le NSA et le secrétaire à la Défense, il ne faut pas que les États-Unis aillent trop loin dans leur soutien mais les négociations doivent suivre leurs cours. Aussi bien Brown que Brzeziński insistent sur le fait que si les Américains se retirent et que les Soviétiques imposent à nouveau leur influence sur la Somalie il en ressortira une très mauvaise image des États-Unis. Carter ne subit d'ailleurs pas seulement l'influence de son administration mais il est également encouragé par des alliés de Washington. Il reconnaît lui-même que le chancelier allemand Helmut Schmidt le harcèle pour que les États-Unis s'engagent aux côté des Somaliens. Cela est certainement dû à la dette que les Ouest-Allemands entretiennent vis-à-vis de Mogadiscio depuis l'affaire du sauvetage des passagers de l'avion de la *Lufthansa* en octobre 1977. Carter souhaite consulter d'autres alliés comme les Français et le Britanniques et Brzeziński pense que ces derniers seraient susceptibles d'apporter une aide économique supplémentaire. Carter souligne d'ailleurs avec une pointe d'ironie l'opportunisme des Français qui ont déjà fourni au moins des missiles anti-char Milan et qui seraient probablement disposés à leur vendre des canons anti-aériens.

Cette conversation est révélatrice de l'ambiguïté du président car, malgré les antagonismes, il y a bien une chose sur laquelle tout le monde est d'accord dans cette conversation au sujet de Siad Barre : quoique fassent les Américains, il continuera à s'impliquer dans l'Ogaden. Pourtant aucune mesure n'est prévue pour l'en dissuader autre que de l'encourager à la retenue en sachant très bien qu'il n'en fera rien puisque de telles exhortations ont déjà été répétées maintes fois sans succès[625]. Le président est ainsi indécis mais la crainte que les Soviétiques ne reprennent l'avantage à Mogadiscio donne effectivement des arguments au leader somalien pour marchander l'accès à ses

625Memorandum of Conversation, 18 juin 1980, *ACPL*, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Zbigniew Brzezinski's Subject Files, Container 23, Meetings - Muskie/Brown/Brzezinski, 7/80-9/80.

infrastructures.

En Éthiopie, malgré des discours récurant à Addis-Abeba contre l'impérialisme américain, les critiques contre la CIA et le rapprochement assumé avec les pays de l'Est, les États-Unis tardent à claquer la porte. Mais, comme pour la fermeture de la base de Kagnew, en choisissant de ne pas rappeler son ambassadeur, l'administration américaine laisse finalement à Addis-Abeba l'opportunité de le faire elle-même, ce qu'elle ne se prive pas d'accomplir durant l'été, contrariée par le rapprochement entre Mogadiscio et Washington. Le 25 juillet, le Chargé d'affaires éthiopien à Washington demande au département d'État américain de rappeler dans les deux semaines suivantes l'ambassadeur Chapin et précise qu'en l'absence d'une telle initiative, il sera déclaré *persona non grata* dans le pays. Le chargé éthiopien présente le diplomate comme hostile au gouvernement et au peuple éthiopien et l'accuse d'aller dans le sens inverse d'une mise en place de bonnes relations bilatérales.

Le lendemain, le département d'État indique qu'il est prêt à rappeler son ambassadeur en se plaignant de « la défense systématique par l'Éthiopie des positions soviétiques, de son mépris des droits de l'homme et de son refus d'indemniser équitablement les biens expropriés ». Le même jour, le département d'État envoie un message au gouvernement somalien disant que Washington est disposée à recevoir « une petite délégation [somalienne] pour une visite de moindre visibilité durant la semaine du 18 août[626] ».

Les messages en provenance du gouvernement de Mogadiscio sont tout aussi ambiguës que l'attitude américaine. Ils disent n'imposer aucune condition pour laisser les Américains profiter de leurs installations mais demandent des aides conséquentes. Siad Barre indique également qu'il souhaite se rendre à Washington pour rencontrer le président Carter[627].

Entre mai et juillet se tient une importante bataille autour de Werder en Éthiopie pendant laquelle les Éthiopiens hésitent à exercer des représailles sur la Somalie qui engage 4 à 6 000 hommes dans les combats. Les soldats somaliens se retirent finalement devant la supériorité militaire éthiopienne, mais cette offensive somalienne met encore à l'épreuve la « patience » d'Addis-Abeba qui durcit son attitude vis-à-vis de Washington et d'autres alliés occidentaux de la Somalie. Le Chargé d'affaires italien est convoqué par les autorités éthiopiennes pour une « demande d'explications » quelques jours plus tard avant que l'Italie ne soit publiquement mise en

626Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to President Carter, Washington, 26 juillet 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.108 (En ligne : https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d108 ; consulté le 13 avril 2022).

627Telegram From the Embassy in Somalia to the Department of State, Mogadiscio, 19 mai 1980, *FRUS*, *op. cit.*

garde[628] pour avoir fourni « des véhicules blindés retrouvés en Ogaden[629] ».

Le 29 juillet, dans une déclaration de presse, le porte-parole du département d'État annonce que l'ambassadeur Chapin a été rappelé à cause des frictions croissantes entre Addis-Abeba et Washington[630], ce qui soulève une vive réaction en Éthiopie. Le ministre des Affaires étrangères éthiopien déclare que son départ n'est lié ni aux compensations au sujet des entreprises américaines ni à la question des droits de l'homme « que les Américains sont mal fondés à invoquer », mais en raison des « ingérences permanentes des États-Unis dans les affaires intérieures de l'Éthiopie et leur présence militaire provocatrice et agressive dans l'océan Indien ». Pour Addis-Abeba néanmoins, le renvoi de l'ambassadeur est moins une mesure de rétorsion qu'une animosité envers l'ambassadeur lui-même dont le « comportement négatif », l'« attitude arrogante », et les « manières inconvenantes » ont amené les relations entre États-Unis et Éthiopie « jusqu'au point de rupture[631] ».

Il semblerait que les frictions entre l'ambassadeur à Addis-Abeba et les Éthiopiens se soient multipliées au fil du temps. L'ambassadeur aurait mis en doute certains chiffres annoncés par les autorités éthiopiennes au sujet de la sécheresse qui sévit dans le pays. En outre, une enquête est menée à Washington concernant deux étudiants éthiopiens qui demandent un renouvellement de visa pour séjourner aux États-Unis. Ils sont soupçonnés par les Américains d'être en réalité sous couverture et de surveiller les opposants éthiopiens réfugiés en Amérique et d'encadrer certains de leurs compatriotes sur place. L'enquête permet déjà rapidement d'établir qu'il ne s'agit pas d'étudiants[632].

Mais c'est la défection de deux Cubains qui trouvent refuge dans l'ambassade des États-Unis qui semble le plus exaspérer les Éthiopiens d'autant que les Américains refusent de les livrer aux autorités. Pour ne pas envenimer davantage ses relations avec l'Éthiopie, les États-Unis gardent l'information secrète et parviennent même à faire en sorte que le *Washington Post*, au courant de la situation, ne la divulgue pas jusqu'à ce que l'affaire ne s'évente finalement en Europe[633]. Le Chargé d'affaires français en Éthiopie s'interroge néanmoins et souligne que ces soucis ne sont sans doute pas seulement liés au rôle de Chapin mais plutôt révélateurs « d'une dégradation profonde des relations américano-éthiopiennes[634] ».

628Télégramme n°372 du Chargé d'Affaires de France en Éthiopie Michel Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 15 aout 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

629Dépêche d'actualité n°5 de l'ambassadeur Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères (DAM), Mogadiscio, 30 juin 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

630*Ibid.*, et « U.S., at Ethiopia's Request, Tells Envoy to Return Home », *Washington Post*, 30 juillet 1980, p. A17.

631Télégramme n°352 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 31 juillet 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

632Télégramme n°765 du Chargé Chatelais au ministre François-Poncet, Addis-Abeba, 1er août 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

633Télégramme n°1846 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 20 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/998.

634Télégramme n°765 du Chargé Chatelais, *op. cit.*

Pour Henze, le spécialiste du NSC qui a permis à Chapin d'avoir le soutien de Brzeziński et de rester en poste tandis que le département d'État envisageait déjà de le rappeler au printemps, si les relations entre les États-Unis et l'Éthiopie ne se sont pas améliorées pendant les 25 mois du mandat de Chapin, elles se sont, en revanche « stabilisées » mais risquent à présent de « dégénérer à nouveau ». Il ajoute que Washington doit tenter de garder une présence « sérieuse » à Addis-Abeba et nommer un Chargé plus solide que celui qui est en place pour permettre de « combler le fossé qui risque de perdurer jusqu'à ce que [les États-Unis] aient à nouveau un ambassadeur[635]. »

Bien que le conseiller estime que les Soviétiques ont pu jouer un rôle dans le renvoi de l'ambassadeur, rien ne le prouve. D'après lui également, les négociations en cours entre Washington et Mogadiscio n'ont pas de rapport avec cette affaire. Mais, lorsqu'en août, un accord lie finalement la Somalie aux États-Unis, l'Éthiopie va se lancer dans une grande campagne diplomatique pour présenter son opposition et tenter de trouver des soutiens.

L'accord américano-somalien et ses conséquences

Le 21 août 1980, les États-Unis et la Somalie concrétisent l'entente qui doit permettre à l'administration de renforcer son dispositif dans l'océan Indien et d'utiliser les bases somaliennes en échange d'un soutien militaire à Mogadiscio. Le ministre-conseiller à Washington François Plaisant écrit ce jour-là au ministère français des Affaires étrangères : « M.Richard Moose, secrétaire d'État adjoint pour l'Afrique, vient de parapher aujourd'hui […] l'accord définissant les conditions d'accès des forces américaines en Somalie[636]. »

Les négociations ont finalement été conclues selon les conditions fixées par les États-Unis et le lendemain, le département d'État annonce :

> Les États-Unis et la République démocratique somalie ont échangé des notes diplomatiques prévoyant une coopération accrue entre la Somalie et les États-Unis dans les domaines à la fois civil et militaire. […] Nous travaillons ensemble à une relation élargie dans un large éventail d'intérêts mutuels, y compris le développement de programmes d'assistance sécuritaire et de coopération économique.
> Cet échange de notes permet aux États-Unis un accès accru aux installations aériennes et portuaires de la Somalie. Les dispositions de cet accord sont de nature défensive et visent à promouvoir la stabilité dans la région en générale ; elles ne sont pas dirigées contre une nation ou un groupe de nations en particulier[637].

635Memorandum From Henze to Les Denend, Washington, 3 août 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Chron File, 8/80-9/80.

636Télégramme n°1699 signé Plaisant à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 21 août 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

637Department announcement, Washington, 22 août 1980, *Department of State Bulletin*, vol.80, n°2043, Washington,

Avant de s'engager, Muskie a pris soin de consulter les membres de l'OTAN. Mais au sein de l'Organisation, aucun allié des États-Unis ne tente de les dissuader de s'investir militairement avec les Somaliens[638]. C'est en Somalie que les termes du contrat ne font pas l'unanimité. En effet, s'ils accordent 40 millions de dollars d'armement au régime de Mogadiscio, celui-ci est strictement défensif et ne doit pas être utilisé en Ogaden. En outre, il n'engage ni la garantie des frontières ni de potentielles démarches diplomatiques américaines pour soutenir la Somalie dans son conflit avec l'Éthiopie. À l'ambassade française de Mogadiscio, on suppose que Siad Barre souhaite sortir de son isolement diplomatique et tente d'internationaliser le conflit entre la Somalie et l'Éthiopie en y intégrant les États-Unis ce que ces derniers souhaitent absolument éviter.

Il est vrai que le dirigeant somalien est en train de perdre la partie politique face à l'Éthiopie. Les médiateurs africains de l'OUA se positionnent en faveur d'Addis-Abeba et la Ligue arabe estime également qu'une simple autonomie religieuse, culturelle et linguistique des populations somalies d'Ogaden suffit pour que la Somalie renonce à ses revendications.

Le dirigeant somalien signe également probablement cet accord car il craint qu'une attaque éthiopienne s'en prenne au régime de Mogadiscio tout en encourageant les volontés autonomistes des populations de l'ex-Somaliland britannique, ce qui rend sa position très inconfortable et le pousse à se placer sous le « parapluie » américain[639].

Mais en soutenant Siad Barre, l'administration prend tout de même le risque d'être impliquée en Ogaden et c'est Richard Moose, dans un premier temps, qui est chargé de défendre devant les parlementaires américains l'aboutissement des négociations avec la Somalie. L'accord sécuritaire est difficile à soutenir puisqu'il présente des contradictions évidentes avec les engagements de Carter au sujet de la circulation de l'armement américain et des convictions régionalistes portées par son administration au sujet de l'Afrique. Moose déploie un argumentaire assez peu convaincant et Leslie Gelb, ancien fonctionnaire du département d'État qui a quitté l'administration en partie à cause de son opposition à Brzeziński, participe aux auditions devant les parlementaires. Il dit que ce sera l'occasion pour son ancien collègue Richard Moose, et pour la première fois depuis quatre ans, « de ressembler à un faucon[640] ». Les doutes du Congrès reposent sur les risques pour les États-Unis de soutenir militairement la Somalie qui est engagée dans une guerre avec son voisin et dans lequel elle est considérée comme l'agresseur.

U.S Government Printing Office, octobre 1980, p.19 (En ligne :https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=msu.31293008122339&view=1up&seq=23 ; consulté le 15 mai 2022).

638Reprograming of Military Aid to Somalia, *Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on Foreign Affairs*, *House of Representatives*, 26 août 1980, Washington, U.S Gouvernement Printing Office, 1980, p.18.

639Télégramme n°254 de l'ambassadeur Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 24 août 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

640Reprograming of Military Aid to Somalia, *op. cit.*, p.3.

Moose évoque les promesses qui ont été faites durant le « temps considérable » qu'a duré les négociations avec les Somaliens et se lance dans un discours qui révèle certes les espoirs et les ambitions de l'administration mais aussi un programme qui a peu de chance d'aboutir. Il dit :

> Nous avons de nouveau exprimé notre point de vue selon lequel les problèmes de la Corne ne peuvent être résolus par des moyens militaires et pensons que les Somaliens conviennent que leurs seules solutions à long terme résident dans le domaine politique. Cette dernière opinion est partagée par la plupart des États d'Afrique, et nous continuons d'espérer que le Comité de bons offices de l'OUA pour le règlement du différend entre la Somalie et l'Éthiopie, qui s'est réuni à nouveau à Lagos la semaine dernière, pourra finalement réunir les deux parties à une sorte d'accord sur une solution à l'Ogaden acceptable pour tous[641].

Il ajoute qu'à la fois dans le cas du Kenya et de la Somalie, ce sont, avant tout, des considérations de besoins économiques pour ces pays qui ont guidé le cadre des nouvelles relations et que, de manière générale, l'intention de l'administration est « de travailler avec des organisations multilatérales comme les Nations unies et l'OUA ».

Mais les affirmations de Moose laissent les membres du Congrès sceptiques. Ils interrogent le secrétaire adjoint sur les garanties qu'ont fournies les Somaliens à la fois orales et écrites à l'administration américaine au sujet de l'Ogaden. Moose dit que les Somaliens se sont engagés oralement depuis les dernières semaines et par écrit dans un échange de lettres au printemps 1978 dans lequel le président somalien indique qu'il « s'abstiendra de recourir à la force contre n'importe quel pays[642] ». Si cette confirmation n'évoque pas l'Ogaden, Moose suppose que cette assurance écrite par le président somalien couvre cette situation particulière.

Or le secrétaire connaît pourtant très bien l'habilité du président Barre à présenter la province orientale de l'Ogaden comme une région somalienne et pas comme la province d'un autre pays. En outre, lorsque le président de la sous-commission du Congrès pour l'Afrique, le parlementaire Stephen Solarz, demande à Moose s'il pense qu'il y a des forces de l'armée somalienne en Ogaden, ce dernier indique qu'il ne peut véritablement répondre à la question mais qu'il ne pense pas « qu'il y ait un corps conséquent de forces régulières somaliennes dans l'Ogaden ».

La conversation devient alors assez amusante et souligne l'embarras du diplomate. Solarz insiste en disant qu'il ne lui demande pas combien ils sont et si leur présence est conséquente mais tout simplement s'il y a des forces somaliennes en Ogaden. Moose répond qu'il n'est pas certain, qu'il suspecte que cela pourrait bien être le cas. Solarz précise qu'il ne parle pas de soldats qui seraient éventuellement toujours sur place dans leur mouvement de retraite et qui seraient coincés sur place mais s'il y a des unités somaliennes en Ogaden, et Moose de demander « de quelle taille ? ».

641*Ibid.*,p.9.
642*Ibid.*, p.14.

Lorsque Solarz l'interroge sur la présence éventuelle de bataillons, pelotons, Moose précise qu'il doute qu'il y ait un bataillon de Somaliens en Ogaden. Sur l'insistance du parlementaire il ajoute qu'il pourrait y avoir des patrouilles[643].

Cette conversation montre les difficultés de l'administration qui sait pertinemment que les armées régulières somaliennes ne cesseront de s'impliquer dans l'Ogaden mais qui, pour des raisons stratégiques, souhaite néanmoins se rapprocher de la Somalie. Tandis que Moose déclare devant le sous-comité de la Chambre des représentants que les Somaliens ont assuré aux États-Unis qu'ils n'introduiraient pas de forces régulières dans l'Ogaden, la CIA annonce le même jour devant le même sous-comité que trois bataillons de l'armée régulière somalienne y sont déjà présents[644].

Le Congrès se montre donc défavorable à cet accord mais dispose de peu de leviers pour faire entendre son opposition. Larry Williamson, le directeur adjoint pour l'Afrique orientale au département d'État déclare en outre fin août à l'ambassade française que « l'administration à des moyens légaux de passer outre à cette opposition et elle entend en faire usage[645] ».

Chez les riverains de la Somalie, l'entente entre Washington et Mogadiscio n'est pas reçue partout de la même manière. À Djibouti, le ministre des Affaires étrangères Moumin Bahdon considère que l'accord aura un effet bénéfique sur la Somalie et peut-être sur la Corne de l'Afrique en général. Il pense également qu'une aide civile américaine permettra de stabiliser la Somalie qui connaît une situation économique désastreuse. Par ailleurs, il est rassuré par l'impact qu'aura probablement la présence américaine en Somalie sur l'Éthiopie et sur les Soviétiques qui ne prendront pas le risque d'attaquer l'ex-Somaliland comme le redoutait le gouvernement djiboutien. D'après Bahdon, la présence des Américains dans le port de Berbera, à 200 kilomètres de la frontière djiboutienne, n'incitera pas Washington à s'investir davantage à Djibouti, ce qui rassure le gouvernement du pays qui, bien qu'engagé auprès du camp occidental[646], souhaite préserver sa position de neutralité[647].

Le Kenya se trouve d'abord dans l'embarras, puisque son président Daniel arap Moi a lui-même signé un accord du même type avec les Américains pour l'utilisation par ces derniers de bases

643*Ibid.*, p.17.

644Jonathan Power & International Herald Tribune, « U.S. Agreement With Somalia Risks Conflict With Soviets », *The Washington Post*, 3 septembre 1980 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/09/03/us-agreement-with-somalia-risks-confllict-with-soviets/95c95b22-361f-4bf8-bba9-54b8e3bbd248/?utm_term=.6dcc0847d6a5 ; consulté le 15 mai 2022).

645Télégramme n°1742 signé Plaisant à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 29 août 1980, *AMEAE*, 91QO/1004, p.2.

646 Le 1er mars 1980, Djibouti fait partie des 26 nations qui ont déclaré publiquement qu'elles n'enverraient pas d'athlètes à Moscou, voir : Telegram From the Department of State to All Diplomatic and Consular Posts, Washington, 1er mars 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union ; January–May 1980, doc.265 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06/d265 ; consulté le 5 mai 2022).

647Télégramme n°250 de l'ambassadeur Bastouil à destination du ministère français des Affaires étrangères, Djibouti, 25 août 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

kényanes. Mais, il critique finalement l'entente somalo-américaine car les Kényans ne font pas confiance aux Somaliens et craignent qu'une fois armés ils ne s'en prennent à leurs voisins[648]. Suite à des escarmouches entre le Kenya et la Somalie, Henze qui a toujours regretté ce rapprochement entre les États-Unis et la Somalie écrit en décembre : « nous nous sommes volontairement et constamment dupé nous-même au sujet de l'attitude du Kenya envers la Somalie, tout comme nous nous sommes nous-même induit en erreur en pensant à [se rapprocher de] Siad [Barre][649] ».

Dès le lendemain de la signature des accords, comme il fallait s'y attendre, l'Éthiopie s'empresse de le dénoncer. Le ministère éthiopien des Affaires étrangères accuse les États-Unis de mépriser les résolutions de l'OUA et de poursuivre une politique contraire à la stabilité et la paix dans la région. Les Éthiopiens sont particulièrement excédés car l'aboutissement des négociations intervient peu de temps après la bataille de Werder et le communiqué ajoute que l'accord va permettre à la Somalie de « reconstituer son arsenal » détruit en Ogaden[650].

Si l'Éthiopie n'envisage pas de débattre aux Nations unies au sujet de l'accord du 22 août, ce qui « serait une perte de temps » selon le directeur des organisations internationales du ministère des Affaires étrangères éthiopien[651], Addis-Abeba développe néanmoins une offensive diplomatique pour faire part de ses inquiétudes au monde entier à propos d'un accord qu'elle qualifie de « déclaration de guerre[652] ».

Le 30 août, Mengistu réunit lors d'une « session d'urgence » le conseil des ministres éthiopien. Convaincu que l'accord est une « menace contre la liberté, l'unité et l'existence même de l'Éthiopie » et considérant que la Somalie se trouve plus que jamais « aidée et encouragée à poursuivre sa guerre d'agression », le conseil prend un certain nombre de décisions. La première est de convoquer le Chargé d'affaires américain Owen Roberts pour lui remettre trois courriers dont une lettre de Mengistu adressée directement à Carter[653].

Le ministre des Affaires étrangères éthiopien Feleke Gedle Giorgis envoie, quant à lui, une lettre au « *speaker* » de la Chambre des représentants et à Stephen Solarz, le président de la sous-commission du Congrès pour l'Afrique. Le ministre cherche à convaincre les parlementaires qu'un

648Jay Ross, « U.S. Arms Accord With Somalia Alarms Rival Neighbor Kenya », *The Washington Post*, 20 octobre 1980 (En ligne : https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/10/20/us-arms-accord-with-somalia-alarms-rival-neighbor-kenya/305c4e92-c49b-41c9-96aa-bd74e6af96c4/?utm_term=.18c8da4c579a ; consulté le 5 mai 2022).

649Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 12 décembre 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Chron File, 10/80-12/80.

650Télégramme n°383 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 25 août 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

651Télégramme n°416 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 16 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

652Télégramme n°392 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 2 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

653Télégramme n°390 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 1er septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

tel accord pourrait entraîner les États-Unis à soutenir un régime expansionniste.

Les termes employés sont mesurés et indiquent une volonté d'apaisement :

> Nous pensons que l'alliance militaire [des États-Unis] avec la Somalie est non seulement une menace sérieuse pour la sécurité et l'intégrité territoriale de [l'Éthiopie], mais également contraire à la paix et à la stabilité dans la région. Je souhaite exprimer l'appréciation de mon gouvernement pour la manière dont vous et les honorables membres de votre sous-comité avez averti l'administration de ne pas entrer dans une relation militaire avec un régime peu fiable qui poursuit une politique d'agrandissement territorial. Nous espérons que des voix rationnelles comme la vôtre et celle de vos collègues seront entendues avant qu'une situation désastreuse ne se développe à la suite d'un soutien américain à un régime voué à une politique d'expansion aux dépens de ses voisins, ainsi que la poursuite de cette politique par l'usage de la force[654].

Afin de prendre le monde entier à témoin, le gouvernement éthiopien envoie durant le mois de septembre 1980 sept délégations dans 35 pays pour évoquer ses préoccupations à propos de l'accord entre la Somalie et les États-Unis.

Mais les missions sont envoyées de manière très improvisée. Certains pays ont été exclus ou oubliés et rajoutés à la dernière minute et certaines délégations sont parties avant même d'avoir reçu une réponse positive de la part du pays hôte. De plus, les représentants éthiopiens s'abstiennent majoritairement de donner des conférences de presse, privant ainsi leur action diplomatique d'une offensive médiatique internationale pourtant essentielle alors que les opinions publiques ignorent la position éthiopienne tandis que les gouvernements étrangers la connaissent déjà[655].

En outre, bien qu'une majorité d'États soutiennent la position de l'Éthiopie à propos du conflit dans l'Ogaden, il est difficile pour Addis-Abeba, qui a cédé des bases aux Soviétiques dans les ports d'Assab, de Massawa et sur l'île de Dahlak, et accueille encore sur son sol plusieurs milliers de soldats cubains, d'être convaincante dans ses reproches à la Somalie.

En septembre 1980, Mogadiscio réagit aux critiques de son voisin et Siad Barre déclare que « la coopération entre la Somalie et un quelconque pays n'est dirigée contre aucun autre État[656] ». Dans un premier communiqué, le 3 septembre, le ministère des Affaires étrangères somalien précise que « la République démocratique de Somalie est un État indépendant et souverain qui est libre de nouer des relations de coopération avec les partis ou avec les gouvernements qu'il souhaite » tout en qualifiant de « dénuées de fondement » les accusations éthiopiennes décrivant l'accord conclu

654Text of telegrams to Hon. Thomas P. O'Neill Jr, and Hon. Stephen J.Solarz, From Dr. Feleke Gedle Giorgis, Minister for Foreign Affairs, and Member of the Central Committee of COPWE, 30 août 1980, In Reprograming of Military Aid to Somalia, *op. cit.*, p.31.

655Télégramme n°940 du Chargé Chatelais à destination du ministre François-Poncet, Addis-Abeba, 6 octobre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

656Télégramme n°2728 de l'ambassadeur Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 8 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

comme une « déclaration de guerre ».

Après avoir reçu de nouvelles critiques de la part de certains États arabes radicaux comme la Libye, la Syrie et le Sud-Yémen ainsi que de l'ambassade soviétique à Mogadiscio qui considère l'accord comme « un geste inamical », un second communiqué est publié le 7 septembre et annonce de manière plus catégorique :

> Il devrait être clairement compris que la [République démocratique de Somalie] est un État indépendant et souverain qui est libre de nouer des relations de coopération avec les partis ou les gouvernements qu'il souhaite ainsi que tout autre État souverain. [La Somalie est] un pays arabe attaché à défendre la cause, les intérêts et la sécurité de la nation arabe et fermement opposé à tout ce qui pourrait la menacer[657].

Ce discours, qui a des allures de justification, montre les difficultés diplomatiques que soulève l'accord somalo-américain sur la scène régionale et internationale. D'abord la Somalie craint une position trop ferme à son encontre de la Ligue arabe et tente, en affirmant son caractère arabe, de ne pas se retrouver encore un peu plus isolée.

En outre, le Kenya qui, comme nous l'avons dit, apprécie peu l'accord, se plaint dans la presse et officiellement quoique de manière plus modérée compte tenu de l'accord que le pays a lui-même signé avec les États-Unis[658].

L'URSS ne se prive pas non plus d'exprimer sa préoccupation. Elle est décrite à l'ambassade de France de Moscou par Sinitsyne qui est alors directeur adjoint du 3ème département du ministère des Affaires étrangères soviétiques (MID). Pour les Soviétiques, l'accord « complique » la situation régionale, il est « déstabilisateur » et représente un « encouragement moral, psychologique et matériel à la politique expansionniste inchangée de la Somalie vis-à-vis de ses voisins ». Contraire au respect des principes définis par l'OUA en 1964 et aux statuts de la Ligue Arabe, c'est « un danger pour les intérêts des pays voisins de la Somalie ».

Pour l'URSS toujours, cette « question intérieure éthiopienne » ne peut être résolue que par le respect de l'article de la charte de l'OUA concernant l'intangibilité des frontières reconnues et la bonne volonté de la Somalie qui, jusque-là, sape tous les efforts de règlement et notamment ceux de la commission des bons offices de l'OUA.

La stratégie des États-Unis qui découle de la doctrine Carter est décrite comme un « dispositif stratégique américain visant à renforcer la tension internationale » et l'accord correspond à « la participation d'un État aux agissements d'un État étranger qui s'est fixé ouvertement comme but

657*Ibid.*

658Télégramme n°395 signé Guzer de l'ambassade de France à Nairobi à destination du ministère français des Affaires étrangères, Nairobi, 3 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

l'utilisation de "forces d'interventions rapides" à ses propres fins, pour s'ingérer dans les affaires intérieures des États de la région ».

L'« inquiétude compréhensible », selon Sinitsyne, que l'accord somalo-américain suscite en Éthiopie est liée à sa nature dangereuse car il constitue « une menace pour la paix, la sécurité, l'indépendance et la souveraineté de l'Éthiopie ». Le diplomate s'interroge alors sur cet encouragement à l'irrédentisme de Mogadiscio tandis que la Somalie poursuit une « guerre non déclarée » contre son voisin[659].

Pour l'instant, face à la concrétisation de ce rapprochement entre les Américains et les Somaliens, les Soviétiques n'entreprennent aucune autre manœuvre que des consultations régulières prévues par le traité d'amitié sovieto-éthiopien signé en novembre 1978 dans son article 6[660]. Mais le même traité prévoit également dans son article 7 « un mécanisme particulier de consultation rapide en cas de menace à la paix » et l'Éthiopie pourrait en outre réexaminer la question des délais et des modalités du retrait des troupes cubaines de son territoire si elle se sent menacée dans son intégrité[661].

Dans ce climat de méfiance mutuelle, les relations entre les États-Unis et l'Éthiopie ne sont donc guère prometteuses, d'autant qu'avec la crise iranienne et les élections d'automne, la politique dans la Corne de l'Afrique est reléguée à Washington à un rang inférieur. L'Éthiopie fait quelques gestes pour tenter de renouer le lien avec l'administration et propose aux États-Unis l'agrément d'un nouvel ambassadeur, mais Carter n'envisage pas de remplacer Chapin dans un premier temps[662]. Le message de Mengistu du 30 août reste sans réponse jusqu'au mois d'octobre[663]. Carter, pour rassurer néanmoins son homologue éthiopien, ou par politesse, précise alors dans son courrier que les accords avec la Somalie ont été pris en réaction à l'invasion de l'Afghanistan et ne concerne pas l'Éthiopie. Il y réaffirme également son attachement aux principes de l'OUA et de l'ONU sur le respect de l'intégrité territoriale et se déclare prêt à renforcer la relation bilatérale entre Washington et Addis-Abeba[664].

659Télégramme n°1102 signé Froment-Meurice à destination du ministère français des Affaires étrangère, Moscou, 11 septembre 1980, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), AG/5(3)/1246.
660Voir partie 3, chapitre 8, p.327.
661Télégramme n°1102 signé Froment-Meurice, *op.cit.*
662Télégramme n°410 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 11 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.
663Télégramme n°458 du Chargé Chatelais à destination du ministère français des Affaires étrangères, Addis-Abeba, 13 octobre 1980, *AMEAE*, 91QO/998.
664*Ibid.*

Néanmoins, étant donné la divergence des positionnements qui opposent l'Éthiopie et les États-Unis depuis plusieurs années, rien n'est fait dans les derniers mois de l'administration pour favoriser un rapprochement avec le régime de Mengistu. La stratégie de Washington consiste alors à se reposer sur des actions clandestines menées par la CIA pour favoriser la modération du régime éthiopien et faire en sorte qu'il s'éloigne de ses idées marxistes développées depuis le rapprochement entre Addis-Abeba et Moscou. Bénéficiant d'une influence limitée dans le pays, c'est en approchant des Éthiopiens de la diaspora résidant à l'étranger que les Américains espèrent pouvoir influencer la politique du pays[665].

Le regain de fermeté de Carter face aux velléités soviétiques – souligné notamment lors du boycott des Jeux olympiques d'été de 1980 et par l'embargo sur la vente de céréales à l'URSS – n'aura pas suffisamment d'influence sur l'électorat américain pour lui permettre de remporter les élections. C'est plus particulièrement la prise d'otages en Iran qui lui coûte son second mandat. Les difficultés que rencontre l'administration dans la gestion de cette crise ont souligné l'incapacité de Carter à définir une politique étrangère cohérente et stable, à conduire des actions précises et décisives. C'est donc en grande partie parce qu'il n'est pas parvenu à manœuvrer efficacement pour obtenir la libération de ses compatriotes prisonniers à Téhéran qu'il est battu par Ronald Reagan en novembre 1980. L'Éthiopie est alors bien loin des préoccupations de Carter qui emploie toute son énergie dans la résolution de la crise iranienne.

En ce qui concerne la Somalie, malgré les conditions de l'accord entre Washington et Mogadiscio, les États-Unis tardent à fournir de l'armement à Siad Barre qui continue de soutenir activement le WSLF. En novembre, une délégation militaire américaine passe une dizaine de jours en Somalie pour évoquer les modalités d'application de l'accord au sujet de l'aide militaire promise à Mogadiscio. Manifestement, l'armée somalienne est plutôt insatisfaite et regrette de n'être pas plus soutenue militairement que les nationalistes afghans alors que les miliaires somaliens se considèrent comme « les défenseurs du monde libre en Ogaden ».

La mission américaine propose alors au ministère de la Défense somalien d'accélérer les livraisons en fournissant le total de la somme promise dès la première année (40 millions de dollars initialement prévus pour être répartis en deux tranches annuelles de 20 millions) et d'essayer d'obtenir encore 20 millions supplémentaire pour l'année suivante[666].

665Memorandum From the Deputy Director for Operations, Central Intelligence Agency McMahon to the Director of Central Intelligence Turner, Washington, 25 novembre 1980, *FRUS*, 1977–1980, Volume XVII, Horn of Africa, doc.110 (En ligne :https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1/d110 ; consulté le 13 avril 2022).

666Télégramme n°340 de l'ambassadeur Mantel à destination du ministère français des Affaires étrangères, Mogadiscio, 23 novembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

Mais lors d'un entretien avec Lefebvre de Laboulaye le 28 novembre, Bartholomew indique que si les « travaux d'évaluation des besoins militaires de Mogadiscio [allaient] se poursuivre » il ne pense pas que le gouvernement américain prenne une décision sur la livraison d'armes avant le 20 janvier (date du changement de président)[667].

Le 29 novembre, le directeur des Affaires politico-militaires du département d'État américain fait savoir à l'ambassadeur français à Washington que le Congrès ne veut pas reprogrammer les crédits « FMS » (*Foreign military sale*) avant d'avoir l'assurance qu'aucune troupe régulière somalienne ne combat en Ogaden, une garantie que l'exécutif américain ne peut apporter[668]. Même si l'administration parvient à faire passer son accord et ses financements, ce n'est pas sans une certaine désapprobation de la part du département d'État qui estime qu'il avait « mis en garde contre les conséquences d'un tel accord » tandis que le Pentagone menait le mouvement[669]. Les difficultés se présentent dès le mois de septembre alors que les services secrets américains savent pertinemment que les Somaliens n'ont pas respecté leurs engagements et ont maintenu au moins cinq bataillons de leurs troupes régulières en Ogaden.

Tandis que la sous-commission des Affaires africaines de la Chambre des représentants s'est déjà prononcée contre la signature de l'accord, cette information complique la politique de l'administration. Bien que la commission n'ait pas juridiquement le droit de bloquer son exécution, son président Solarz s'efforce de convaincre ses collaborateurs de se prononcer contre la négociation et l'accord auxquels il s'oppose lui-même[670]. Si les parlementaires saisissaient la commission des Affaires étrangères sur la question et que cette dernière se prononçait également contre l'accord, le département d'État ne pourrait pas l'ignorer et l'accord serait alors compromis[671].

Le 8 décembre, Henze écrit :

> Les longs efforts de l'administration Carter pour concevoir une relation militaire avec la Somalie ont abouti à une impasse. La politique, telle qu'elle est poursuivie jusqu'à présent, est en faillite. Plutôt que d'essayer de concocter des plans tactiques pour donner l'impression de continuer à soutenir Siad, nous devrions penser au-delà de la situation actuelle et tenter de poser les bases d'une politique plus efficace que la nouvelle administration pourra suivre. Notre véritable intérêt national dans la région de la Corne et le sens d'une stratégie cohérente pour réduire l'influence soviétique devraient être nos principes directeurs plutôt qu'une solution à court

667Télégramme n°2363 de l'ambassadeur Lefebvre de Laboulaye à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 29 novembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

668*Ibid.*

669Télégramme n°1783 signé Plaisant à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 9 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

670Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 3 septembre 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Chron File, 8/80-9/80, p.2.

671Télégramme n°1783 signé Plaisant à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 9 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

terme pour sauver l'administration Carter de l'embarras[672].

Les élections étant passées, l'administration ne prend pas de décisions sur la livraison des armements avant 1981. Toutefois, quelques jours avant l'investiture de Reagan, Kissinger se rend à Mogadiscio – encouragé par le dirigeant égyptien Sadate – en tant que représentant spécial du président élu, ce qui augure une bonne entente entre la Somalie et la nouvelle administration américaine[673]. L'ancien secrétaire d'État de Nixon déclare à la presse qu'il y a « un consensus aux États-Unis pour protéger l'intégrité territoriale et l'indépendance des pays de la région de l'expansionnisme soviétique et des armées équipées par les Soviétiques ».

Siad Barre profite alors d'une interview de la chaîne de télévision *NBC* pour exprimer son amertume et critiquer l'administration Carter qu'il estime coupable de ne pas avoir découragé l'activisme soviétique dans la Corne en prenant à temps des décisions adéquates.

Finalement, mi-janvier, le Congrès reçoit l'assurance que toutes les troupes régulières somaliennes ont quitté l'Ogaden et rien ne s'oppose plus à la livraison de matériel militaire américain pour une valeur de 40 millions de dollars[674]. Ce dernier épisode clôt le long parcours tumultueux de cet accord et concrétise une entente durable entre Washington et Mogadiscio.

Djibouti

La position américaine au sujet de Djibouti va tranquillement évoluer vers un rapprochement de plus en plus prononcé, au point que les Américains vont même parfois se sentir obligés de préciser aux Français qu'ils n'ont pas l'intention de prendre leur place. Le contexte est fondateur puisqu'un peu plus de vingt ans après et suite aux attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis vont installer une base militaire américaine dans le camp Lemonnier qui abritait les troupes françaises au moment de l'indépendance du pays[675].

Lors d'un entretien à Paris entre le ministre français de la Défense Yvon Bourges et son homologue américain Harold Brown le 1er juillet 1980, ce dernier réaffirme le souhait des Américains de « disposer de facilités à Djibouti » en se déclarant prêt à participer à l'agrandissement des structures sur place, en particulier le « développement du terrain d'aviation » et

672Memorandum From Henze to Brzeziński, Washington, 8 décembre 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Chron File, 10/80-12/80.

673Le président élu est celui qui a remporté les dernières élections mais n'a pas encore été investi.

674Télégramme n°594 signé Plaisant à destination du ministère français des Affaires étrangères, Washington, 11 mars 1981, *AMEAE*, 91QO/1004.

675Philippe LEYMARIE, « Djibouti entre superpuissance et superpauvreté », *Le Monde Diplomatique*, février 2003, p.21 (En ligne : https://www.monde-diplomatique.fr/2003/02/LEYMARIE/9934 ; consulté le 15 avril 2022).

« l'aménagement de divers dépôts ». Une fois encore, les Américains préfèrent, de l'aveu du secrétaire à la Défense, utiliser la France comme intermédiaire auprès du président djiboutien.

Mais le ministre français n'est pas favorable à un renforcement de la présence américaine sur place. Le chef d'état-major des armées Guy Méry indique que la « plate-forme » de Djibouti « n'a que des possibilités limitées ». Bourges annonce à Brown qu'il ne voit pas « l'intérêt d'une duplication de la présence occidentale à Djibouti » et ajoute qu'une arrivée massive des Américains sur place pourrait faciliter celle de Libyens et de Soviétiques susceptibles de faire pression sur le président Gouled. Le ministre français convient alors avec Brown d'en rester aux discussions entre états-majors sur les ressources disponibles à Djibouti pour les Américains en cas de crise[676].

Les Français se sentent donc un peu harcelés par les Américains et en août, Bartholomew se sent contraint d'assurer à Lefebvre de Laboulaye que Washington ne cherche pas à supplanter Paris dans son ancienne colonie[677]. Néanmoins le 26 septembre, tandis que leur ambassadeur en Éthiopie a été rappelé, les États-Unis, qui, jusque-là, estimaient pouvoir se satisfaire d'un chargé d'affaires à Djibouti, nomment leur premier ambassadeur sur place, Jerrold M. North. Cette nomination intervient deux jours après la visite à Djibouti de la délégation éthiopienne dans le cadre de la campagne diplomatique lancée par Addis-Abeba pour évoquer avec des leaders du monde entier le dangereux accord entre Mogadiscio et Washington[678].

Encore deux jours plus tard, le 28 septembre, Djibouti est citée probablement pour la première fois par la *Pravda*, le journal de propagande du régime soviétique rédigé en russe qui dénonce le « plan » des Américains prévoyant « l'utilisation de 15 ports et bases aériennes à Oman, en Somalie, en Égypte, au Kenya et à Djibouti » dans le cadre de « l'opération de déploiement des forces américaines dans la région de l'océan Indien et du golfe Persique[679] ».

L'intérêt américain pour Djibouti ne passe donc pas inaperçu. Aussi les Français se sentent régulièrement contraints de mettre en garde les Américains.

En favorisant la discrétion, par rapport à la couverture médiatique plutôt généreuse des États-Unis, les Français cultivent une attitude prudente favorable à leurs propres intérêts : ils essaient d'afficher une position de neutralité en se posant en médiateurs et proposent même une conférence

676Compte-rendu des entretiens et de la visite à Monsieur le ministre de la Défense Yvon Bourges de Monsieur Harold Brown, Paris, 1er juillet 1980, *AMEAE*, série Amérique, 1976-1981, sous-série États-Unis, Relations politiques avec la France, Visite à Paris de Harold Brown, secrétaire d'État à la Défense des États-Unis, 30 juin-1er juillet 1980, 91QO/903.

677Télégramme n°3579 signé Navez de l'ambassade américaine à Djibouti à destination du département d'État américain, Djibouti, 25 août 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 17, Djibouti, 1/77-1/81.

678Télégramme n° 288 du Premier conseiller d'ambassade à Djibouti Marcel Causse au ministère français des Affaires étrangères, Djibouti, 25 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

679Télégramme n°1195 signé Froment-Meurice à destination du ministère français des Affaires étrangères, Moscou, 29 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/997.

improbable sur la Corne de l'Afrique à laquelle les Somaliens seraient prêts à participer mais dont ni les Russes ni les Éthiopiens ne veulent entendre parler[680].

Des parlementaires français en visite au Kenya – à qui Paris vend de l'armement – assurent en septembre 1980 qu'ils n'ont pas connaissance d'éventuelles livraisons d'armes de la part de Paris à la Somalie[681], une information pourtant confirmée à l'Éthiopie le jour-même, lors de la visite diplomatique de la délégation éthiopienne, bien qu'il soit précisé que l'armement n'est destiné qu'à des besoins défensifs[682]. La France demande également aux Américains de ne pas évoquer au gouvernement de Djibouti leurs conversations entre états-majors au sujet des ambitions américaines sur Djibouti alors que le ministre français de la Défense Bourges en parle ouvertement devant Hassan Gouled lors d'une conversation[683].

Pour continuer librement ses activités diplomatiques, Paris ne souhaite donc pas une présence américaine trop visible qui attirerait les regards sur les activités françaises dans la région. Mais ces craintes sont aussi liées à la position fragile du gouvernement de Djibouti. Dans un télégramme à destination du département d'État, le diplomate américain Andre J. Navez rapporte les propos d'Yvan Bastouil, l'ambassadeur français à Djibouti, au sujet de la présence américaine sur place. Ce dernier assure qu'il ne faut pas que les Américains fassent quoi que ce soit qui pourrait remettre en cause la neutralité de Djibouti et indiquer une orientation trop « occidentale » de la jeune république car cela pousserait certains pays tels que l'Éthiopie, la Libye et le Yémen du Sud à créer de « graves problèmes internes et externes au fragile gouvernement djiboutien ».

D'après Bastouil, aucun gouvernement ne pourrait être mieux disposé et aussi amical que celui de Gouled et un changement au sein de la gouvernance du pays ne peut se faire que pour le pire. Il recommande d'abord aux Américains de traiter directement avec les Djiboutiens, ce que Washington interprète comme une tentative de la part de la France de se détacher des initiatives américaines pour ne pas subir d'éventuelles réprimandes dans une circonstance où les Djiboutiens n'apprécient pas les propositions américaines, ce qui risque fort d'arriver. D'autre part, Bastouil suggère de ne pas chercher à demander la permission de stocker du matériel ou d'améliorer les installations sur place et en particulier sur l'aéroport qui est vulnérable et sert à l'aviation à la fois militaire et civile et joue un rôle indispensable pour les activités économiques de Djibouti[684].

680Télégramme n°1102 signé Froment-Meurice, *op.cit.* et télégramme n°40272 signé Cabana du ministère français des Affaires étrangères (DAM) à destination de l'ambassade de France à Mogadiscio, Paris, 14 novembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

681Télégramme n°409 signé Duzer de l'ambassade de France au Kenya au ministère français des Affaires étrangères, Nairobi, 11 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

682Télégramme n°30901 du directeur des Affaires africaines et malgaches au sein du ministère des Affaires étrangères Guy Georgy à destination de l'ambassade de France à Addis-Abeba, Paris, 11 septembre 1980, *AMEAE*, 91QO/1004.

683Télégramme n°3579 signé Navez de l'ambassade américaine à Djibouti à destination du département d'État américain, Djibouti, 25 août 1980, *ACPL*, *op. cit.*

684*Ibid.*

Le diplomate américain conclut son télégramme en disant que les conseils de Bastouil, qui a une grande expérience des affaires djiboutiennes et connaît très bien le président Gouled, doivent être considérés avec attention si Washington ne veut pas compromettre ses propres objectifs et aller à l'encontre des intérêts français[685].

Ainsi, pour séduire les Djiboutiens à la fin du mandat de Carter, les États-Unis décident finalement en décembre 1980 de satisfaire leur requête d'un soutien plus conséquent. *Via* son ambassadeur North, le gouvernement américain fait parvenir un message au président Gouled lui faisant part de son intention d'accorder une aide à l'armée djiboutienne, une décision qui doit néanmoins être signée par le président et approuvée par le Congrès. La promesse est importante mais promet d'être limitée dans son ampleur et n'implique pas « la présence de personnel militaire américain à Djibouti ».

Le président Gouled informe l'ambassadeur français qu'il tiendra compte de l'offre une fois qu'elle sera définitive. Par précaution, l'ambassadeur américain s'empresse de prévenir son homologue français « qu'il n'[est] nullement dans l'intention des États-Unis de paraître se substituer à la France dans le rôle qu'elle joue dans la formation de l'armée djiboutienne[686] ».

Avec leurs alliés, les États-Unis mettent donc en place à partir de 1980 « une garde vigilante » dans l'océan Indien[687]. Ils s'apprêtent à déployer leurs forces dans les structures de l'ancienne base soviétique de Berbera et sont déjà en partie opérationnels sur l'île britannique de Diego Garcia où les installations américaines continuent leur modernisation. Viennent s'ajouter à ces bases celles d'Oman et de Mombasa au Kenya, mises à disposition des États-Unis pour renforcer la sécurité dans le golfe Persique et la mer d'Oman. À Djibouti, si les États-Unis continuent à utiliser les installations portuaires, ils persistent à compter sur les Français pour protéger le golfe de Tadjourah.

Les alliés effectuent donc une forme de « division du travail » dans les eaux qui bordent la Corne de l'Afrique afin de défendre efficacement l'océan Indien et le Moyen-Orient[688]. Washington procède à un transfert depuis la Méditerranée de moyens amphibies et consolident ses capacités aériennes dans la région, tandis que les Européens complètent la flotte américaine par un arsenal de soutien ou par des dispositifs militaires complémentaires[689].

685Télégramme n°3580 signé Navez de l'ambassade américaine à Djibouti à destination du département d'État américain, Djibouti, 25 août 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski Material – Country Files (NSA 6), Container 17, Djibouti, 1/77-1/81.

686télégramme n°393 de Bastouil au ministère, Djibouti le 30 décembre 1980

687« Les grandes puissances montent une garde vigilante autour du Golfe », *Le Monde*, 25 septembre 1980 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 mai 2022).

688« Un groupe naval de lutte anti-mines envoyé par la France stationnera à Djibouti », *Le Monde*, 30 octobre 1980 (En ligne sur Europresse.com, consulté le 10 mai 2022).

689*Ibid.*

Ce renforcement de la présence de forces armées dans l'océan Indien, en opposition avec les projets de démilitarisation portés par l'ONU (par ailleurs toujours débattus aujourd'hui), répond aux exigences de la doctrine Carter.

Changement d'administration et continuité dans la Corne

À la fin de l'année 1980, la politique de l'administration démocrate dans la Corne de l'Afrique est donc établie. Suite à la doctrine Carter, la Somalie, Djibouti et leurs installations aéroportuaires sont devenues des soutiens stratégiques aux militaires américains tandis que les rapports entre les États-Unis et l'Éthiopie attendent patiemment l'émergence d'une opposition à Mengistu plus favorable aux Américains. Dans ces conditions, Washington n'a pas d'autres positions au sujet de l'Érythrée que de souhaiter un règlement pacifique et négocié du conflit.

Cette situation générale ne ravit pas tout le monde au sein de l'administration. Alors que l'équipe de Reagan est sur le point de s'installer à la Maison-Blanche, Henze évoque la transition et regrette que son avis sur la Somalie n'ait pas été écouté. Il écrit alors à Brzeziński :

> Nous livrons à l'administration Reagan une situation dans la Corne bien pire que celle dont nous avons hérité il y a quatre ans. Le pays le plus important de la région, l'Éthiopie, est désormais étroitement lié à l'Union soviétique. L'Union soviétique n'a payé ce gain que par la perte de sa position dans le pays le plus pauvre et le plus embarrassant de la région, la Somalie. Cette administration a compromis ses propres principes pour tenter de s'assurer une position en Somalie et n'a rien gagné[690].

Le conseiller exprime bien la transition de l'orientation présidentielle qui intervient durant l'année 1979 et sa propre amertume. Pour lui, la politique de Carter entre mars 1978 et l'été 1979 a été juste tandis que le président américain refusait de soutenir militairement la Somalie en raison de la présence de soldats de l'armée régulière somalienne en Ogaden. Il regrette ainsi le revirement de Carter qui, à la fin de l'été 1979, après une série d'événements qu'il qualifie de « mystérieux pour [lui] », le président démocrate, « inversant sa propre politique, a décidé que [les États-Unis chercheraient] des installations militaires en Somalie et [offriraient] une aide militaire en retour[691] », avant de conclure en écrivant : « En essayant et en échouant, l'administration Carter s'est engagée dans une expérience qui peut bien servir son successeur républicain[692]. »

690Memorandum From Henze to Brzezinski, Washington, 10 décembre 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 5, Chron File, 10/80-12/80.
691*Ibid.*, p.4.
692*Ibid.*

Pour le conseiller spécialiste du NSC, la politique de Carter dans la Corne de l'Afrique est donc un échec, ce dernier n'étant parvenu ni à rétablir l'influence américaine en Éthiopie ni à préserver sa position initiale au sujet de la Somalie en se montrant indulgent vis-à-vis de Siad Barre.

Son opinion est sans doute partagée par le secrétaire d'État Muskie qui tient un discours le 4 décembre 1980 dans lequel il évoque la politique américaine à l'égard de l'Afrique des dernières années et celles à venir. Son discours, comme pour boucler la boucle, ressemble très fortement aux propos qu'a tenus Vance durant l'été 1977 et aux idées qu'il déploie dans ses mémoires. Muskie défend la même approche, une vision chargée d'*idealpolitik*[693] selon laquelle le nationalisme doit primer sur la vision Est-Ouest et les États-Unis doivent s'impliquer pour soutenir les économies africaines et favoriser le respect des droits de l'homme sur le continent.

Comme une exhortation à l'administration Reagan, il dit, lors de son discours, qu'il est indéniable que « les pays africains présentent un très grand intérêt pour les États-Unis ». Pour Muskie, Washington a besoin d'entretenir des liens avec les pays africains qui revêtent « un intérêt économique croissant, à la fois comme débouchés et comme sources de matières premières essentielles ». Il décrit la politique africaine de Carter comme « l'application pragmatique d'idéaux démocratiques » et indique que l'administration démocrate « a favorisé le respect des droits de l'homme » en Afrique.

S'il s'étend sur la position américaine en Afrique australe, il se garde bien cependant d'évoquer la Corne de l'Afrique, à part pour parler furtivement de l'amélioration des rapports entre la Somalie et les États-Unis. Il souligne en revanche l'importance du nationalisme africain et promeut à nouveau la vision régionaliste portée par le département d'État depuis la mise en place de l'administration Carter :

> L'Afrique [a] une volonté farouche de rester à l'abri des contrôles extérieurs. Le nationalisme, plus que toute idéologie, façonne les relations des pays africains avec le reste du monde. [...] Cela signifie, par exemple, que si les nations africaines ont besoin et recherchent une aide extérieure, il est peu probable qu'elles acceptent une domination – qu'elle provienne de l'Ouest ou de l'Est[694].

On peut s'interroger sur la vision idéaliste du département d'État américain au sujet des Africains. Si le nationalisme a constitué une arme et un outil solide pour permettre d'unifier les populations africaines dans le combat contre la colonisation et qu'il fait également ici référence à

693Robert J. CUMMINGS, « La politique américaine à l'égard de l'Afrique : continuité et changement, 1958-1988 », *Politique étrangère*, vol.53, n°3, 1988, pp.701-702 (En ligne :https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1988_num_53_3_3802 ; consulté le 22 mai 2022).

694Edmund S. MUSKIE, « Africa and US Policy », *Address by Secretary of State Edmund S. Muskie before the African-American Historical and Cultural Society and the World Affairs Council of Northern California in San Francisco*, 4 décembre 1980, US Department of State (En ligne :https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951002869312d&view=1up&seq=3&skin=2021 ; consulté le 22 mai 2022).

l'émancipation des populations noires d'Afrique australe face aux gouvernements blancs, c'est aussi le nationalisme somalien qui a permis à Siad Barre sa popularité, son ascension au pouvoir et son acharnement dans l'Ogaden.

En tout état de cause, n'en déplaise au département d'État et à Paul Henze, c'est finalement les considérations stratégiques qui auront eu le dessus dans la politique africaine de l'administration Carter, une vision d'ailleurs assez proche de l'élite républicaine et qui sera présentée par Chester Crocker, le directeur du Département des études africaines au Centre d'études stratégiques et internationales de l'université de Georgetown et le principal conseiller de Reagan dans le domaine africain (il sera le secrétaire adjoint pour les Affaires africaines de l'administration Reagan de 1981 à 1989).

S'il compte bien faire évoluer la politique américaine en Afrique australe au sujet de laquelle il se montre très critique envers l'administration Carter[695], son discours au sujet de la Corne de l'Afrique est plus nuancé. La tonalité de son message indique effectivement qu'il n'y aura probablement pas de changement majeur dans la politique américaine vis-à-vis de l'Afrique de l'Est. Il fait ainsi partie de ce que Henze appelle les « têtes chaudes de Reagan[696] » prêtes à soutenir la Somalie pour des raisons stratégiques.

Quelques temps avant d'entrer en fonction, Crocker annonce son projet pour l'Afrique et souligne l'insertion du continent dans la problématique Est-Ouest, loin des ambitions initiales des régionalistes du département d'État de Carter. Il répond aux exhortations de Muskie :

> Il n'est pas possible et n'a sans doute jamais été possible de considérer que l'Afrique était seule dans l'arène et qu'elle était séparée ou ne faisait pas partie du reste du monde […]. La politique étrangère américaine n'est pas seulement déterminée par les processus mentaux internes des Américains, cela, c'est du rêve ; elle est déterminée par ce qui se passe dans le reste du monde. […] Pour que notre politique soit fondée sur autre chose que sur la rhétorique, nous devons cesser de nous comporter comme si – d'une manière ou d'une autre – les intérêts de l'Afrique et de l'Amérique étaient identiques. Ils peuvent ne pas l'être, et le fondement de relations réelles avec l'Afrique est le respect de nos intérêts mutuels. […] Ce n'est que par des conversations franches, et lorsqu'on aura mis fin à cette sorte d'atmosphère romantique où l'on se passe mutuellement la main dans le dos, comme nous l'avons vu faire assez souvent ces dernières années, que nous pourrons nous atteler aux choses sérieuses et résoudre nos problèmes en commun[697].

695 Voir son article : Chester A. CROCKER, « South Africa : Strategy for Change », *Foreign Affairs*, vol.59, n°2, Winter 1980/81, pp. 323-351.

696 Evening Report From Henze to Brzeziński, Washington, 21 novembre 1980, *ACPL*, National Security Affairs, Records of the Office of the National Security Advisor, Staff Material – Horn/Special Files (NSA 27), Container 6, Evening Reports File, 7/80-12/80.

697 Gérard BADEL, « Une approche " globale " de la politique américaine en Afrique », *L'écho de l'Afrique*, 1980, *ANFP*, Archives de la présidence de la République (1974-1981), Archives des conseillers chargés des affaires africaines et malgaches et des DOM-TOM, États-Unis - Relations avec les pays d'Afrique anglophones, AG/5(3)/1407, Dossier défense 1980, p.3-4.

Ce langage donne alors le ton de la politique américaine en Afrique à venir et ces deux discours sont emblématiques de la transition entre l'idéalisme du département d'État de Carter et la politique réaliste de ses successeurs.

Le président démocrate cède sa place au républicain Ronald Reagan en janvier 1981 et la RDF (Force de déploiement rapide) voulue et mise en place par Carter deviendra en 1983 le fameux Commandement central des États-Unis pour le Moyen-Orient (*United States Central Command* : CENTCOM) l'un des 11 commandements de combat unifié dépendant du Pentagone et responsable des opérations militaires américaines au Moyen-Orient, en Asie centrale, en Asie du Sud. La Corne de l'Afrique est incluse dans le dispositif jusqu'en 2008 date de la création de l'AFRICOM (le Commandement des États-Unis pour l'Afrique) auquel elle sera alors intégrée.

Conclusion : *The Buck stops here*

Durant la dernière année du mandat de Carter, ce qui était en germe depuis le début du conflit dans l'Ogaden va s'affirmer de manière définitive. L'administration Carter, après avoir été victime d'elle-même en s'enfonçant dans ses contradictions, va finalement devenir intransigeante et affirmer son identité. Toutes les démarches multilatérales entreprises par les États-Unis vont se dérouler entre alliés pour aboutir à des décisions finalement unilatérales vis-à-vis de la Somalie, de l'Éthiopie et de l'URSS. Seule Djibouti fait exception, au point que les Américains se sentent systématiquement obligés de passer par les Français avant d'entreprendre quoique ce soit sur place.

En se rapprochant de la Chine, Washington montre à quel point l'action des Soviétiques en Afrique la touche et cette entreprise révèle également la profondeur du conflit entre les différents blocs, un gouffre encore accentué par l'invasion de l'Afghanistan par l'Armée rouge en décembre 1979.

Toutes les décisions prises par le président américain entre 1977 et 1981 ont été influencées par les différents acteurs de son administration, leurs personnalités et leurs parcours sociologiques, mais c'est finalement Carter lui-même qui a eu le dernier mot et qui assume toute la responsabilité de ses décisions. Il n'est pas du tout absurde d'imaginer que ses choix auraient très bien pu être différents. Sans inventer différents scénarios téléologiques, il est important de souligner que c'est la vision de Carter, en tant qu'acteur principal de l'exécutif américain, qui est à l'origine de la politique africaine des États-Unis durant son mandat. SALT II gît donc ainsi dans les sables des jardins de la Maison-Blanche et non pas dans l'Ogaden.

Pris dans des considérations stratégiques vis-à-vis de Moscou et du Moyen-Orient, la Corne de l'Afrique est progressivement devenue pour les Américains une plate-forme servant de base militaire, ce qui n'est pas très éloigné de la perception actuelle de la région par les États-Unis.

D'un point de vue électoral, le pari de Carter est perdu puisque les élections de 1980 sont remportées par l'opposition tandis que la crise iranienne guide toute la fin du mandat du 39ème président américain. Celui-ci déclare dans son message d'adieu au peuple américain le 14 janvier 1981 : « Je continuerai de prier et d'agir comme je l'ai fait depuis quatorze mois pour la vie et la sécurité des otages américains détenus en Iran. Je ne peux pas prédire ce qui arrivera, mais j'espère que vous joindrez vos prières à celles que je ne cesse de faire pour qu'ils soient libérés[698] ».

La libération des otages a peut-être été prolongée par des manœuvres de la part de l'équipe de Ronald Reagan afin de favoriser son élection et la défaite de Carter si l'on en croit certains

698Jimmy CARTER, *Mémoires d'un président…*, *op. cit.*, p.441.

témoignages[699]. Quoiqu'il en soit, et bien que la libération des otages soit directement liée aux efforts de l'administration Carter, la détention des prisonniers s'achèvera ironiquement – et sans doute par une manœuvre iranienne provocatrice[700] – moins d'une semaine plus tard, le jour de l'investiture de Ronald Reagan[701].

699Peter BAKER, « A Four-Decade Secret: One Man's Story of Sabotaging Carter's Re-election », *The New York Times*, 18 mars 2023.

700C'est en tous cas ce que pense Brzeziński, voir Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.508.

701Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche...*, *op. cit.*, p.555.

Conclusion

Cette étude avait pour intention de souligner l'influence sur les relations internationales des rapports humains et l'importance de l'individu sur le groupe dans un contexte original riche en protagonistes. La relation entre les États-Unis et les pays de la Corne de l'Afrique donne, en effet, cette opportunité lorsque l'on s'attache à l'analyser, de présenter des phénomènes politiques variés qui mettent en scène un grand nombre d'éléments géographiques et sociologiques nourris par des parcours historiques bien distincts.

Mais dès qu'il s'agit de regarder chacun des acteurs à la loupe, que ce soient des entités nationales, des institutions ou des personnes, ils se démultiplient et rendent le travail infini. Ainsi, comme Lucien Febvre qui conseillait à Braudel d'échanger de protagoniste principal en inversant son sujet sur Philippe II et la Méditerranée pour une thèse sur la Méditerranée et Philippe II[1], ce travail pourrait trouver bon nombre d'approches différentes pour peu que l'on adopte un point de vue inédit et ainsi s'appeler : « La Corne de l'Afrique et l'Amérique », ou, pourquoi pas : « Le Nord-Est de l'océan Indien et les États-Unis ».

C'est en prenant en compte ce foisonnement de possibilités que j'ai tenté de proposer un exposé historique approfondi en décrivant les rencontres idéologiques propres aux cultures américaines et africaines, parfois mal comprises, et en cherchant des explications ailleurs que dans les simples faits, par l'étude, comme l'écrivait Renouvin dans son ouvrage fondateur, « des conceptions

1 Lucien FEBVRE, « Un livre qui grandit : La méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II », *Revue Historique*, Vol.203, n°2, 1950, p.217 (En ligne : http://www.jstor.org/stable/40947874 ; consulté le 22 juillet 2022).

personnelles, des méthodes, des réactions sentimentales de l'homme d'État » pour éviter de « négliger un facteur important, parfois essentiel[2] ».

Mais, tout comme chaque acteur politique américain et africain a ses propres interprétations et convictions, chaque chercheur qui les analyse raconte sa propre histoire. Mon ambition a été ici de rendre un examen à la fois critique et compréhensible pour les lecteurs les moins aguerris et, en écrivant ces dernières lignes, j'espère ainsi que mon objectif aura été suffisamment atteint pour que la lecture de ce travail ait été aussi agréable que l'a été l'essentiel de sa rédaction tout en présentant une analyse qui n'ait rien à envier à toute démarche scientifique rigoureuse. Mes seules frustrations résident dans le fait que le sujet n'ait pas bénéficié d'un apport de sources aujourd'hui disparues ou inaccessibles comme certaines archives africaines[3] et le fait que je n'aie pas eu l'occasion d'interroger les principaux acteurs de l'administration Carter qui sont aujourd'hui décédés.

La communauté de nations de Carter enterrée dans les sables de l'Ogaden

À bien des égards, les années 1970 sont une décennie charnière à la fois dans la politique étrangère américaine et dans les relations internationales, les deux ayant vu leur interdépendance croître considérablement durant tout le XXe siècle. Pour autant, en comparaison avec d'autres dates qui changèrent le cours de l'histoire de la diplomatie internationale contemporaine – l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand en 1914, l'effondrement du bloc soviétique en 1991 ou encore les attentats du 11 septembre 2001 pour ne citer que ceux-là –, ce n'est pas un événement en particulier qui explique cet étonnant tournant mais une série de crises aussi bien aux États-Unis que dans l'ensemble de la géopolitique mondiale.

Les théories dominantes expliquant les relations internationales de l'époque tournaient généralement, depuis environ la fin de la Seconde Guerre mondiale, autour de la guerre froide et avaient constitué une forme de consensus aux États-Unis aussi bien chez les chercheurs que chez les politiciens. En France également, la guerre froide s'impose alors souvent au sein d'une discipline qui n'a pas encore trouvé sa place officiellement et dont Raymond Aron souligne encore la fragilité théorique[4]. C'est d'ailleurs le conflit entre le Vietnam et le Cambodge qui permettra en France la réémergence du terme « géopolitique » banni depuis son emploi par les Nazis pour justifier leur volonté expansionniste. Ce conflit entre deux États communistes paraissait alors incompréhensible

2 Pierre RENOUVIN et Jean-Baptiste DUROSELLE, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, réed. 2010 (1964), p.2.

3 Un certain nombre d'échanges et de démarches ont été entreprises notamment pour consulter les archives de l'OUA au siège de l'Union africaine, en vain.

4 Raymond ARON, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, vol.17, n°5, 1967, pp. 837-861;

et il fallait un mot spécifique pour pouvoir le décrire[5].

Mais d'autres événements vont contribuer à produire ce virage dans l'interprétation des relations internationales et permettre d'envisager sous un autre angle cette multiplication des acteurs politiques civils ou gouvernementaux. Ces crises sont très souvent liées aux décisions américaines de la décennie : la fin de la guerre du Vietnam, la suspension de la convertibilité du dollar en or – et la libéralisation croissante de l'économie et de la finance – ainsi que les transformations institutionnelles liées à la crise du *Watergate* et au scandale soulevé par les opérations clandestines de la CIA. Suite à la guerre du Kippour et au premier choc pétrolier, le milieu de la décennie ressemble à une sorte de trou d'air propice à un changement, une parenthèse de laquelle doivent sortir de nouvelles politiques extérieures, en particulier pour les États-Unis.

C'est dans cette parenthèse que se déroule le mandat de Carter, une période de dépit et d'espoir qui pousse la population américaine à se tourner vers un président porteur d'un projet novateur, reposant sur la morale et l'interdépendance entre les nations. Cette conjoncture favorable à un renouveau de la diplomatie vers le multilatéralisme et une prise en compte accrue des droits de l'homme va néanmoins se heurter à l'inertie de trente années de guerre froide et l'épisode Carter, en tout cas le début de son mandat, gardera cette apparence de parenthèse, de pause dans cette fuite en avant entre superpuissances, rapidement balayée par les enjeux de la rivalité Est-Ouest.

Il faudra ensuite attendre l'effondrement de l'Union soviétique pour que la *global community* de Carter ressurgisse, à la « fin de l'Histoire[6] », dans un monde où effectivement les étiquettes idéologiques auront perdu de leur sens et où la démocratie libérale l'emportera sur le « communisme bureaucratique ». Comme l'écrit John Dumbrell, l'approche de Carter combinant communauté mondiale et droits de l'homme, en dépit de ses contradictions et difficultés, attendait « avec hâte » un monde qui ne soit plus dominé par le conflit des superpuissances[7].

Ainsi, sans cette guerre de l'angoisse entre Moscou et Washington, peut-être l'administration Carter aurait-elle connu plus de succès auprès des citoyens américains dans sa volonté de réformer la politique étrangère de son pays. Mais la fenêtre des bonnes intentions s'est refermée car, malgré quelques réchauffements, la guerre restait fraîche et le fait d'avoir tenté, même timidement, de l'ignorer n'a finalement produit qu'un désaccord chez les conseillers du président sur la place à accorder à cette confrontation dans la diplomatie américaine.

En étant l'une des premières crises de politique étrangère de l'administration Carter, la résurgence du conflit entre la Somalie et l'Éthiopie à partir de 1977 a rapidement mis à l'épreuve les

5 Yves LACOSTE, « Définir la géopolitique », *Vie Publique*, 2019 (En ligne :https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/277002-definir-la-geopolitique-par-yves-lacoste : consulté le 22 juillet 2022).
6 Selon le terme et l'ouvrage bien connus de Francis Fukuyama.
7 John DUMBRELL, *The Carter presidency. A re-evaluation*, *op. cit.*, p.212.

ambitions et les engagements de campagne du président démocrate. L'orientation de plus en plus socialiste de l'Éthiopie qui s'est concrétisée par un accord d'armement avec l'Union soviétique fin 1976 met dans l'embarras les conseillers régionalistes de Carter qui entendent inscrire les conflits africains dans un cadre strictement continental, tandis que les partisans du globalisme souhaitent une réponse forte à ce qu'ils estiment être un défi lancé à Washington par le bloc de l'Est.

Bien que Carter soutienne ses « colombes » et encourage Andrew Young à mener une politique africaine apaisée et à l'écart de la guerre froide, tous les efforts que vont mener les fonctionnaires de l'administration américaine pendant la totalité du mandat pour se rapprocher du régime de Siad Barre – pourtant considéré comme agresseur dans l'Ogaden – prouvent la volonté gouvernementale de privilégier une approche étroitement liée au contexte de la guerre froide. En favorisant, avec succès, un basculement de Mogadiscio dans le camp des Occidentaux, Carter démontre finalement sa faculté à intégrer rapidement dans l'architecture de sa politique étrangère les mécanismes de l'endiguement chers à ses prédécesseurs. Cette attitude de *cold warrior* va évoluer jusqu'à son paroxysme qui intervient suite à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS à la fin de l'année 1979 et qui entraîne un grand nombre de sanctions et d'actions stratégiques américaines.

Cet espace entre les ambitions initiales de Carter et la réalité stratégique adoptée par son administration est comblé par les débats conflictuels des acteurs de la politique étrangère américaine. Ce sont à la fois des conflits de perceptions et de générations qui se déroulent à Washington, à l'heure où des universitaires remplacent l'ancien *establishment* dans l'entourage de la Maison-Blanche[8]. Zbigniew Brzeziński est un *outsider* comme Carter et, en tant que chercheur spécialiste de l'URSS aux origines polonaises, il symbolise cette nouvelle élite, à l'instar de son prédécesseur Kissinger aux côtés duquel il côtoie des dirigeants de grandes banques et d'industries ainsi que d'autres spécialistes des affaires internationales qui se retrouvent au sein de la Commission trilatérale. Fin stratège et audacieux, il devient progressivement le principal conseiller du président et intègre la situation dans la Corne de l'Afrique dans un cadre global, s'opposant au représentant de la vieille école diplomatique dont fait partie Cyrus Vance. Il décrit d'ailleurs ce dernier comme le produit par excellence de son propre passé. En tant que juriste et membre de l'élite *WASP* autrefois dominante, son mode d'action s'inscrit dans des « valeurs et des règles » qui, selon Brzeziński, ont perdu de leur pertinence en ce qui concerne la politique à la fois intérieure et extérieure américaine[9].

Avocat de New York, « bien élevé » et « lustré par Yale » selon *Newsweek,* Cyrus Vance est effectivement décrit comme « la quintessence de l'*establishment* de la côte Est[10] ». Le secrétaire d'État, son ministère et tous ses bureaux spécialisés ainsi que ses ambassadeurs sont extrêmement

8 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski..., op. cit.*, pp.8-9.
9 Zbigniew BRZEZIŃSKI, *Power and Principle..., op. cit.,* p.43.
10« Picking the New Team », *Newsweek*, 13 décembre 1976, p.20.

compétents et connaissent leurs dossiers mais manquent manifestement d'inspiration et d'idées novatrices pour élaborer une politique étrangère plaisante aux yeux de Carter. S'ils sont les plus emblématiques, Vance et Brzeziński sont accompagnés d'une multitude d'acteurs gouvernementaux, fonctionnaires et conseillers qui entretiennent les oppositions et tentent d'imposer, à leur échelle, leurs propres opinions et intérêts.

Les débats internes au sujet de la Corne de l'Afrique prennent une dimension conflictuelle à partir du pont aérien soviétique à la fin de l'année 1977 et de l'intervention cubaine de 1978. Le caractère individuel des acteurs gouvernementaux et leurs différentes approches de la politique étrangère, notamment en ce qui concerne les rapports entre Washington et Moscou, le *linkage*, ou encore la relation avec la Chine vont, à partir de là, décrédibiliser la présidence et pousser Carter à un réajustement, en particulier pour servir ses ambitions électorales.

Le président est, en effet, également candidat à sa propre succession et doit se montrer attentif, afin d'entretenir sa popularité, aux attentes des membres du Congrès, aux espoirs de l'opinion publique – qui se manifestent notamment dans les sondages et dans le succès de l'opposition – ainsi qu'aux critiques de la presse qui relaie toutes les tendances.

La politique concernant la Corne de l'Afrique mise en place par Carter, qui souhaitait favoriser la collégialité, a donc été guidée par le jeu de ces acteurs et la faculté des plus convaincants à imposer leurs opinions lors de l'élaboration d'une stratégie locale. D'abord favorable à une approche plutôt régionaliste, Carter est parvenu dans un premier temps à agir avec retenue et diplomatie au début du conflit entre l'été 1977 et le printemps 1978. Mais, poussé par les critiques le taxant d'incohérence et de faiblesse et encouragé par son conseiller à la sécurité nationale, sa politique a muté.

Dans la Corne de l'Afrique, on constate une progression continue dès 1978 : d'abord par une démarche d'armement indirecte et discrète en faveur de la Somalie et l'absence d'une condamnation franche des activités de Mogadiscio ; ensuite, par la tolérance vis-à-vis des soutiens arabes à l'égard de l’Érythrée et le désengagement total des Américains sur cette question alors qu'ils ont soutenu pendant plus de deux décennies la contre-insurrection ; et enfin par une recherche active de bases pour accueillir les forces américaines s'accompagnant parfois d'une présence militaire américaine bien visible au large de la Corne près du Yémen.

Carter a ainsi progressivement glissé vers une politique beaucoup plus globale et stratégique qui atteindra effectivement son apogée en 1980, d'abord en janvier avec l'annonce de sa doctrine puis en août et durant l'automne avec l'aboutissement des négociations permettant un rapprochement militaire assumé avec la Somalie et l'utilisation d'un ensemble de bases aéroportuaires régionales.

Mais si l’organisation de cette stratégie est d'apparence chaotique, cela n'est pas le simple fait de

l'administration Carter et la concurrence des différents acteurs américains dans l'élaboration de la politique étrangère américaine doit être mise en perceptive avec la réaction des protagonistes majeurs dans la Corne de l'Afrique.

D'un côté, l'Éthiopie profite de la position régionaliste des « colombes » de l'administration démocrate pour faire tourner en rond les Américains qui espèrent coûte que coûte garder des liens avec un pays mené par un dictateur intransigeant prompt à utiliser les grandes puissances à son profit pour imposer par la force l'unité de l'Éthiopie, en particulier en Érythrée. Le département d'État, certains membres du Congrès mais également des spécialistes de la Corne de l'Afrique du NSC se montrent sensibles aux attentes d'Addis-Abeba et négocient longuement, donnant ainsi l'avantage aux Éthiopiens qui prennent eux-mêmes l'initiative de renvoyer les Américains de la base de Kagnew ou de déclarer leur ambassadeur *persona non grata* dans le pays.

En Somalie, le président Siad Barre tente de faire jouer à la fois la corde sensible de Carter en invoquant le droit à l'autodétermination du peuple somali opprimé en Éthiopie et en évoquant la menace soviétique lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'armement. Son ambassadeur aux États-Unis joue un rôle de lobbying remarquable auprès des agents de l'administration mais également des parlementaires qu'il a l'occasion de côtoyer. Mais l'attitude somalienne est, en fin de compte, tout aussi opportuniste que celle de son voisin éthiopien puisqu'il utilise la rivalité entre les deux superpuissances pour faire monter les enchères au sujet des livraisons d'armement.

La dépendance qu'entretiennent ainsi les États de la Corne vis-à-vis des États-Unis ou de l'URSS est moins imposée par les superpuissances elles-mêmes que négociée par les Africains à la manière d'une « dépendance comme mode d'action » selon le terme de Jean-François Bayart que reprend Sonia Le Gouriellec pour souligner à quel point il convient également parfaitement au cas djiboutien[11]. Le petit État joue en effet habilement sur sa dépendance sécuritaire extérieure pour entretenir une stabilité régionale chère aux Occidentaux et favoriser ses propres intérêts politiques et économiques.

Face à l'ambivalence des acteurs africains, l'administration américaine et la divergence d'opinion de ses employés répondent ainsi par l'ambiguïté. L'année 1979 est marquée par des hésitations, des tirades publiques véhémentes contre Moscou mais un dialogue continu avec leur allié éthiopien, une conscience accrue du jeu de « poker-menteur » de Siad Barre et pourtant un rapprochement progressif avec la Somalie.

L'administration Carter qui tente de ménager la chèvre et le chou joue d'abord l'apaisement et se montre finalement intransigeante, joue à la fois du *big stick* et d'une diplomatie *soft*, le premier l'emportant finalement sur le second suite à l'invasion de l'Afghanistan.

11 Sonia LE GOURIELLEC, *Djibouti..., op. cit.*, p.31.

Car si les décisions de l'administration démocrate sont influencées par une opinion publique américaine de plus en plus favorable à un regain de fermeté de la part des États-Unis, la tension entre superpuissances qui se développe dans la Corne de l'Afrique n'est pas seulement le fait des atermoiements américains mais également d'autres considérations géopolitiques conduites par des acteurs qui entretiennent eux-mêmes des contradictions ou, en tout cas, des intérêts hétéroclites. La situation régionale est propice aux imbroglios dans son ancrage au sein d'une problématique moyen-orientale et c'est d'ailleurs la guerre au Yémen qui permet finalement à l'administration de faire circuler un porte-avions au large de la Corne de l'Afrique.

Pris dans les conflits d'intérêts qui opposent certains États arabes entre eux et avec Israël, les Américains doivent composer de manière à ne pas froisser leurs alliés locaux afin de préserver leur crédibilité. Tandis qu'Israël incite l'administration américaine à garder autant que possible une présence en Éthiopie, l'Arabie saoudite et l'Égypte fustigent les Américains et leur reprochent la mollesse de leurs actions face aux ambitions soviétiques. Avec, en toile de fond, l'enjeu des accords de Camp David et la révolution iranienne, l'administration doit fournir de gros efforts diplomatiques pour combiner ses intentions et celles de ses partenaires locaux.

La tâche de Carter n'est, par ailleurs, pas simplifiée non plus par les politiques du Politburo dont l'élaboration révèle également des antagonismes et qui compromettent l'entente entre la Maison-Blanche et le Kremlin. Les hésitations du président américain sont d'ailleurs également liées au traité sur les armements stratégiques. Elles résultent de sa conviction qu'une promesse de traités bilatéraux avec les Soviétiques peut avoir une influence positive sur leur attitude dans la Corne de l'Afrique.

Le comportement impérialiste de Moscou – auquel tous les officiels soviétiques ne sont pas favorables – révèle une forme d'ignorance chez les dirigeants russes qui ne s'attendaient pas à ce qu'il provoque tant d'émoi et supposaient sans doute que SALT II pourrait néanmoins être mené à terme avec succès. Les Russes font ainsi preuve d'une grande assurance par un soutien militaire massif à l'Éthiopie, ce qui va compromettre la détente et la ratification des accords sur la limitation des armements stratégiques.

Cuba également, qui se comporte pourtant comme un solitaire « paladin international[12] » en Afrique, suggère une entente complice entre Moscou et ses *proxies*, ce qui alimente l'hostilité des opinions occidentales.

Le bloc de l'Ouest joue ainsi également sa partition dans la Corne, de la surveillance des anciens colons italiens, britanniques et français à la reconnaissance indéfectible des Allemands de l'Ouest envers Mogadiscio qui leur a rendu service lors du détournement de l'avion *Lufthanza* en octobre

12 Voir p.193.

1977.

Cette confrontation d'acteurs et l'absence de détermination du président américain – ou le fait que celle-ci soit trop « mesurée[13] » – ont ainsi conduit les États-Unis dans une politique faite de marchandages et d'hésitations.

Le multilatéralisme de l'administration Carter est évoqué par ce dernier comme une sorte d'obligation pour les États-Unis lorsqu'il déclare en octobre 1977 devant les Nations unies que « aussi riches et puissants que puissent être les États-Unis » leur pouvoir est « de plus en plus relatif » et qu'ils sont contraints de partager le *leadership* mondial[14]. Ce qu'il faut comprendre dans ce discours, et qui s'illustre parfaitement au sujet de la Corne de l'Afrique, n'est pas la mise en place d'un usage accru des grandes institutions internationales pour résoudre des problèmes de politique mondiale mais en réalité la mise en place de longs parcours diplomatiques entre alliés.

C'est principalement en coulisse que se traitent les questions cruciales au sujet de la Corne de l'Afrique, avec les alliés européens des États-Unis – que symbolisent les rencontres à quatre/cinq – et moyen-orientaux, en incluant certains et en excluant d'autres selon les circonstances et les intérêts américains dans une politique guidée par la compétition Est-Ouest. Viennent s'ajouter à ces démarches un rapprochement bilatéral des États-Unis avec la Chine dans le cadre de la concurrence qu'elle entretient avec Moscou.

Pour parvenir à soutenir sa stratégie contradictoire, l'administration Carter s'est donc appuyée sur ses alliés afin que ces derniers agissent autant que possible contre les intérêts soviétiques sans que les États-Unis ne s'engagent eux-mêmes directement dans des actions qui pourraient être perçues comme peu conformes à la morale prêchée par Carter et souvent en opposition avec le discours officiel américain. C'est ainsi que la Maison-Blanche encourage certains États à fournir de l'armement aux opposants de Mengistu, les Somaliens et les Érythréens, tout en condamnant l'agression somalienne et en ne prenant pas parti directement pour l'Érythrée.

C'est finalement à Djibouti que les réalisations de l'administration démocrate sont les plus proches de la politique annoncée par Carter dans sa campagne. Mais si les États-Unis n'apportent aucun soutien militaire pour aider le nouvel État indépendant, c'est qu'ils sont assurés que les Français sécurisent le détroit de Bab-el-Mandeb face aux intrigues soviétiques.

Cette politique est finalement rendue caduque par la fin du mandat et la doctrine Carter qui pousse les Américains à accepter de soutenir l'armée djiboutienne en échange de l'utilisation de leurs installations militaires, octroyant finalement au territoire stratégiquement situé le rôle durable d'un pays-base.

13 Voir p.322.
14 David SKIDMORE, *Carter and the failure...*, op. cit., p.705.

Malgré quelques tentatives de médiations à l'ONU et l'OUA pour régler les différends entre l'Éthiopie et la Somalie qui se révèlent vite infructueuses, les rivalités entre les deux superpuissances s'expriment ici avec la même force qu'en Angola durant le mandat précédent.

Si la guerre froide paralyse le Conseil de sécurité des Nations unies et empêche Carter de mettre en œuvre son programme international comme il l'entend, ses démarches diplomatiques sont aussi le fruit d'une conjoncture qui le contraint à agir avec prudence. L'issue désastreuse de la guerre du Vietnam, la crise angolaise et celle que traverse le renseignement américain depuis 1975 empêchent également le président démocrate de disposer des mêmes outils que les administrations précédentes pour s'engager dans certains conflits et il ne peut jouer la carte d'une politique interventionniste en dépit de l'encouragement des « faucons » de son entourage. Comme le dit Brzeziński à plusieurs reprises, certains dans l'administration ont été piqué par « la mouche du Vietnam ».

Poussé par de nombreux parlementaires au Congrès et en particulier les néoconservateurs, par son conseiller à la sécurité nationale et son secrétaire à la Défense ainsi que par des alliés régionaux et européens qui le poussent à adopter une attitude plus ferme, Carter n'a ni les moyens juridiques de s'engager ni le moindre assentiment populaire au sujet d'un conflit lointain dans lequel seraient engagés des citoyens américains.

Ainsi, les démarches menées par Washington dans la Corne de l'Afrique sont le fruit d'une réaction entre des agents institutionnels américains de bas en haut de leur hiérarchie, dont les proches du président mais également des employés confrontés aux acteurs locaux, et le bilan n'est pas celui d'un président mais de tout un ensemble de personnes et de conjonctures internationales et nationales. Cette équivoque vaut néanmoins à Jimmy Carter la mauvaise réputation qu'il a eu à la fin de son mandat car, dans la structure exécutive des États-Unis, le chef de l'État endosse la responsabilité des affaires étrangères menées par son pays. On ne peut d'ailleurs nier qu'il est le seul garant de sa gouvernance puisqu'il en a défini lui-même le style, sans parvenir à clarifier les rôles du conseiller à la sécurité nationale et du secrétaire d'État, ce qui a eu pour conséquence d'accroître la concurrence entre les deux.

En voulant satisfaire tout le monde et dans son incapacité à choisir une orientation et à s'y tenir dès le départ, il a perdu beaucoup de crédit aux yeux de son électorat et ne parviendra plus à mettre en avant les réussites de sa présidence.

Cette impression d'incohérence est représentative de la diplomatie de l'administration Carter dans la Corne de l'Afrique. Ce dernier n'est pas à l'aise dans le rôle du « magistrat[15] ». En souhaitant mener une politique collégiale où se mêlent différents points de vue, il a favorisé finalement des

15 Charles-Philippe DAVID, « Le pouvoir exécutif au cœur de l'action internationale », in Charles-Philippe DAVID et al., *La politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p.172.

rapports compétitifs entre les fonctionnaires qui se sont affrontés pour imposer leurs idées. Cette compétition a été source de malentendus, et les dirigeants africains se sont interrogés sur les véritables intentions de l'administration démocrate, d'où une politique double est souvent longue à mettre en œuvre.

Ainsi, lorsque Carter quitte le pouvoir en 1981, le bilan de sa présidence n'est pas terrible. Mais il est néanmoins parvenu à effacer le climat de méfiance qui entourait l'élite gouvernante depuis le scandale du *Watergate* en redonnant une valeur morale à la Maison-Blanche[16]. Par ailleurs, son engagement envers les droits de l'homme connaît un succès non négligeable : il a réussi à imposer et institutionnaliser cette question dans la politique étrangère des États-Unis. Kissinger écrira que le président démocrate « fit des droits de l'homme la pièce maîtresse de sa politique étrangère, et il les défendit avec tant de véhémence auprès des alliés de l'Amérique que ses appels à la vertu faillirent parfois mettre à mal leur cohésion interne[17] ». Une politique que Reagan ne remet pas en question malgré sa nette préférence pour la *realpolitik* chère aux convictions portées par l'ancien secrétaire d'État de Richard Nixon.

La ratification du traité sur le canal de Panama et les accords de Camp David sont également deux grands accomplissements de l'administration Carter, bien que dans les deux cas, le succès diplomatique n'ait pas été accompagné d'avantages électoraux : le premier a favorisé l'émergence d'une forte opposition au Congrès et le second n'a pas été suivi de la solidarité attendue chez les électeurs de la communauté juive[18].

En Afrique, l'administration Carter a soutenu les Britanniques dans l'accompagnement d'une transition délicate en Rhodésie où le régime blanc autoritaire va finalement céder la place à la majorité noire de manière pacifique en évitant une véritable explosion de violence dans l'ensemble de l'Afrique australe. Les efforts fructueux de médiation et les manœuvres internes de l'administration américaine pour convaincre les parlementaires du Congrès et faire plier le gouvernement rhodésien blanc vont néanmoins être oblitérés par la faculté du gouvernement britannique à s'attribuer l'intégralité du mérite[19].

Dans la Corne de l'Afrique, le bilan de la politique américaine n'est pas aussi sombre qu'il n'y paraît au premier abord. Si Brzeziński insiste pour indiquer que le manque de réponses fermes face aux événements qui s'y déroulent a mis un terme à la ratification du traité SALT II, cela reste une interprétation personnelle difficile à créditer. En 1979, de nombreux parlementaires au Congrès

16 Pierre MÉLANDRI, *op. cit.*, p.59.
17 Henry KISSINGER, *Diplomatie*, *op. cit.*, p.703.
18 Justin VAÏSSE, *Zbigniew Brzezinski stratège de l'Empire*, *op. cit.*, p.297.
19 Nancy MITCHELL, *Jimmy Carter in Africa..., op. cit.*, p.679.

désapprouvent Carter et montrent une aversion pour toute forme de coopération avec les Soviétiques, à commencer par les néoconservateurs que les discussions autour du traité sur le canal de Panama ont soudés. Le combat pour la ratification est alors loin d'être gagné, mais il est peu probable que les événements dans la Corne de l'Afrique soulèvent suffisamment d'intérêt aux États-Unis à ce moment-là pour la compromettre. Le fait qu'un manque de fermeté face à l'intervention soviéto-cubaine ait pu encourager l'invasion de l'Afghanistan reste une supposition téléologique qui n'est probablement pas complètement indissociable d'une rancœur que cultive Brzeziński depuis le refus du président de s'engager dans la voie que lui proposait son conseiller à la sécurité nationale à propos du déploiement d'une force d'opération et d'un porte-avions dans le golfe d'Aden en 1978.

Par ailleurs, si les Américains « perdent » finalement l'Éthiopie, il est difficile d'imaginer comment il aurait pu en être autrement compte tenu des nombreux obstacles qui séparaient Washington et Addis-Abeba d'une relation apaisée.

En effet, durant les quatre années du mandat de Carter, toutes les manœuvres entreprises par les Américains pour tenter de s'allier avec Mengistu ont été vouées à l'échec, comme en témoignent les difficultés rencontrées par l'ambassadeur Chapin et son renvoi prématuré sans qu'il ne soit parvenu à une quelconque avancée durant ses deux années passées en Éthiopie. L'administration Reagan connaîtra d'ailleurs les mêmes déconvenues. En tout état de cause, avec la fermeture de la base de Kagnew, l'intérêt d'une telle initiative avait perdu en intensité.

En Somalie cependant, l'administration est parvenue à faire de Mogadiscio un allié sans pour autant fournir directement de l'armement au régime de Siad Barre soupçonné de soutenir activement les rebelles de l'Ogaden. L'administration a surtout réussi à convaincre la Somalie de se défaire de ses liens avec l'Union soviétique alors que cette dernière avait fait d'elle l'un des pays les plus militarisés d'Afrique.

Épilogue

L'administration Reagan, pourtant de conception globaliste et farouchement impliquée dans un défi constant à l'Union soviétique, inscrira cette politique dans la continuité. Elle continuera à favoriser une approche sur le long terme sans faire preuve d'interventionnisme.

Les États-Unis continueront à exhorter la Somalie de quitter l'Ogaden et à plaider pour l'intégrité territoriale de l'Éthiopie. Une année après la signature de l'accord entre Mogadiscio et Washington, l'engagement américain en Somalie restera moindre. Lorsqu'en mars 1982, Siad Barre rencontre Reagan aux États-Unis, c'est la première rencontre entre le dirigeant somalien et un président américain. Néanmoins, cet entretien aura peu d'influence sur la politique des États-Unis

dans la Corne de l'Afrique et il faudra attendre juillet 1982 pour que l'administration Reagan se décide à fournir une véritable quantité de matériel militaire à Mogadiscio. Alors que 9 000 Éthiopiens traversent la frontière somalienne en réponse aux rébellions somalies dans l'Ogaden, un pont aérien chargé d'armement américain vient soutenir Siad Barre. Ce sera la première livraison d'importance, elle interviendra donc deux ans après la mise en place de l'accord de 1980[20].

En avril 1986, le *background note* du département d'État au sujet de la Somalie stipule :

> Les relations américano-somaliennes sont excellentes. […] Après l'expulsion des Soviétiques, les États-Unis ont réintroduit le programme AID en 1978 et ont apporté une aide considérable aux réfugiés somaliens. En 1980, les États-Unis et la Somalie ont signé un accord d'accès militaire qui permet aux forces américaines d'accéder aux installations portuaires et aux aérodromes somaliens. En 1981, les États-Unis ont commencé à fournir une assistance en matière de sécurité à la Somalie[21].

Néanmoins, la question des droits de l'homme va finir par s'imposer et en août 1988 Washington va suspendre son soutien économique au régime de Siad Barre après une répression sanglante dans le nord de la Somalie. Il faut dire que la question de l'endiguement soviétique avait perdu de son intensité depuis un accord de paix signé entre Mengistu et Barre – avec la participation du président djiboutien – en avril de la même année[22].

En ce qui concerne l'Éthiopie, à la fin de la première année du second mandat de Reagan, en novembre 1985, Chester Crocker fait un discours devant le *Washington World Affairs Council*, dans lequel il déclare que tous les efforts américains pour se rapprocher de l'Éthiopie, initialement prometteurs, se sont achevés sur un échec[23]. Cependant, le mois suivant, les compensations pour les entreprises américaines nationalisées au début de la révolution éthiopienne vont finalement être réglées et enclencher un début de normalisation de la relation entre Addis-Abeba et Washington[24].

Tandis que les Français vont maintenir un important dispositif militaire autour du golfe de Tadjourah, Djibouti va garder sa position d'« œil du cyclone » et progressivement prendre le rôle de médiateur et d'arbitre dans les conflits qui touchent la péninsule africaine. En 1981, une entente équitable est signée avec l'Éthiopie concernant le statut juridique et l'exploitation de la ligne de chemin de fer entre les deux pays et Addis-Abeba retire son soutien aux rebelles afars. La même

20 Jeffrey Alan LEFEBVRE, *Arms for the horn...*, *op. cit.*, pp.222-224.

21 « Somalia », *United States Department of State Background notes*, avril 1986, p.7 (En ligne : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951002941122r&view=1up&seq=3&skin=2021 ; consulté le 22 mai 2022).

22 Sonia LE GOURIELLEC, *Djibouti...*, *op. cit*., pp.44 et 50.

23 « U.S. Interests in Regional Conflicts in the Horn of Africa », *Address by Chester Crocker, Assistant Secretary for African Affairs, before the Washington World Affairs Council*, Washington, 13 novembre 1985, US Department of State (En ligne : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951d00810539i&view=1up&seq=1&skin=2021 ; consulté le 22 mai 2022).

24 Jeffrey Alan LEFEBVRE, *op. cit.*, p.222.

année, le gouvernement djiboutien plaide également avec succès en faveur de la Somalie pour l'intégrer à une commission économique régionale regroupant le Kenya, le Soudan, Djibouti et l'Éthiopie[25]. La neutralité et la discrétion vont rester de mise, une situation durable illustrée par cette réflexion récente d'un diplomate djiboutien au sujet des lacunes de la recherche académique sur Djibouti qui déclarait : « Vivons heureux, vivons cachés[26] ».

Au sujet de la Corne de l'Afrique, le département d'État de Reagan est donc ainsi aligné sur le NSC de Brzeziński. Bien que le fonctionnement chaotique des institutions de politique étrangère de l'administration Reagan ait amené un grand désordre dans le processus décisionnel, le débat si dévastateur au sujet de la politique américaine dans la Corne de l'Afrique ne se reproduira pas. L'orientation de la politique américaine donnée par l'administration Carter au sujet de la Corne de l'Afrique demeurera à peu de chose près inchangée jusqu'à la fin de la guerre froide.

Les années 1990 et la dislocation de l'URSS amèneront ensuite de grands changements puisque toute la Corne va vivre une recomposition politique avec le départ de Mengistu d'Éthiopie, la chute de Siad Barre en Somalie, la guerre civile djiboutienne, l'indépendance de l'Érythrée et finalement, à la fin de la décennie, le conflit frontalier entre l'Érythrée et l'Éthiopie. La politique américaine dans la Corne de l'Afrique sera ensuite très largement dominée par la lutte anti-terroriste à partir du 11 septembre 2001.

Vingt ans avant, en 1981, Jimmy Carter ne quitte pas la Maison-Blanche découragé. Il va continuer à jouer un rôle dans la diplomatie mondiale et s'impliquer notamment dans différentes causes telles que la défense de la démocratie et la résolution de conflits. Au sein de la fondation qu'il crée en 1982 à Atlanta, il sert de médiateur entre Pékin et le Tibet, surveille les élections dans les pays sensibles et, après s'en être si peu préoccupé pendant son mandat, s'engage finalement personnellement tout au long des années 1980 dans la résolution du conflit qui oppose le régime d'Addis-Abeba à la rébellion érythréenne.

Sur son initiative, le FPLE et le régime éthiopien se rencontrent à Atlanta en septembre 1989, une réunion suivie par des négociations à Nairobi à l'initiative de l'ancien président américain, en coprésidence avec le chef d'État kényan arap Moi. Les Éthiopiens et les Érythréens envisagent alors la tenue d'une conférence avec la participation de cinq États arabes et africains, de l'ONU et de l'OUA[27].

25 Jean-Pierre LANGELLIER, « Candidat unique à l'élection du 12 juin le président Hassan Gouled présente un bilan largement positif de quatre ans de pouvoir », *Le Monde*, 12 juin 1981 (En ligne: Europresse – http://www.bpe.europresse.com/ – consulté le 12 mai 2022).
26 Sonia LE GOURIELLEC, *Djibouti...*, *op. cit*., p.17.
27 Nafi H. KURDI, *op. cit.*, p.162.

Toujours en 1989, Carter déclare au *Time* : « En tant que président, je n'aurais pas eu le temps de faire tout ce que je fais maintenant ». Le magazine le nomme alors « meilleur ex-président des États-Unis depuis Herbert Hoover[28] ».

28 Stanley W. CLOUD, « Hail To the Ex-Chief Despite all his troubles in the White House, JIMMY CARTER (yes, Jimmy Carter) may be the best former President America has ever had », *Time*, vol.134, n°11, 9 novembre 1989, p.60.

Sources et bibliographie

I. Sources Archivistiques

I.1. Archives américaines

Jimmy Carter Presidential Library (Atlanta)

- **National Security Affairs**, Records of the Office of the National Security Advisor, 1977-1981

Zbigniew Brzezinski Material

- **Country Files (NSA 6)**
  - **Container 17** (Djibouti, 1/77-1/81)
  - **Container 21** (Ethiopia - Withdrawal of United States Government Personnel, 4/77)
  - **Container 69** (Somalia, 1/77-6/78)
  - (Somalia, 7/78-12/79)
- **Subject Files (NSA 7)**
  - **Container 50** (Presidential determinations 8/79-5/80)
  - **Container 64** (Speeches - United Nations, 9/77-10/77)
- **Agency Files (NSA 8)**
  - **Container 22** (United Nations, 1/77-7/77)
- **Office Country and Subject Chron Files (NSA 15)**
  - **Container 2** (Africa :1979)
  - (Africa :1980)
  - **Container 10** (Djibouti)
  - **Container 19** (Indian Ocean, 7/77-8/77)
  - **Container 47** (Somalia, 1979)
- **Cables Files (NSA 16)**
  - **Container 18** (Africa, 3/77-7/77)

Staff Material

- **Horn/Special Files (NSA 27)** **Container 1** (Chron File, 2/77-1/78)
  Container 2 (Chron File, 2/78-11/78)
  Container 3 (Chron File, 12/78-7/79)
  Container 4 (Chron File, 8/79-4/80)
  Container 5 (Chron File, 5/80-12/80, Evening Reports File, 2/77-1/78)
  Container 6 (Evening Reports File, 2/78-12/80)

- **Donated Historical Material**, Zbigniew Brzezinski Collection

  Zbigniew Brzezinski's Subject Files

  - **Container 41**, Weekly Reports to the President, 1-15, 2/77-6/77
    Weekly Reports to the President, 42-52, 1/78-3/78
  - **Container 26**, Meetings - SCC 12, Indian Ocean, 5/4/77

  Zbigniew Brzezinski's Geographic Files

  - **Container 23**, Meetings - Muskie/Brown/Brzeziński, 5/80-6/80
    Meetings - Muskie/Brown/Brzeziński, 7/80-9/80
  - **Container 9**, China (People's Republic of) – Brzezinski's trip, 5/15/78-5/22/78
    China (People's Republic of) – Brzezinski's trip, 5/23/78-6/20/78
  - **Container 11**, Ethiopia - Somalia, 4/77-2/22/78
    Ethiopia - Somalia, 2/23/78-3/78

Jimmy Carter Presidential Library (En ligne)

- Presidential Review Memorandum/NSC 10, « Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review », 18 février 1977 (https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/memorandums/prm10.pdf)
- Presidential Review Memorandum/NSC 21, « The Horn of Africa », 17 mars 1977 (https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/memorandums/prm21.pdf)
- « Jimmy Carter Presidential Daily Diary Year of 1977 », 27 septembre 1977, p.1 (https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/diary/1977/d092777t.pdf)

- Records of the Office of the National Security Advisor : A Guide to Its Records at the Jimmy Carter Library (https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/findingaids/National_Security_Advisor.pdf)

Harry S. Truman Presidential library (En ligne)

- « The Buck Stops Here » Desk sign (https://www.trumanlibrary.gov/education/trivia/buck-stops-here-sign)

Yale University Library Manuscripts and Archives (New Haven)

Cyrus R. and Grace Sloane Vance papers

- **Accession 2015-M-027, Additional Materials**
  Box 1 (Vance/Others)
  Box 2 (Horn of Africa/Indian Ocean Issues)
  Box 5 (Southern Africa)

National Archives and Records Administration (College Park, Maryland)

- Record Group 59 : General Records of the Department of State, 1763 – 2002

  Meeting Minutes of Cyrus R. Vance, 1977 – 1980

  Box 1 - VBB lunches – 1/78 - 3/31/78
  - VBB lunches – 7/79 - 9/79

National Archives and Records Administration (En ligne)

- President Truman's Message to Congress, Washington, 12 mars 1947, Records of the U.S. House of Representatives (https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine)
- Summery of facts – investigation of CIA involvement in plans to assassinate foreign leaders, *JFK Assassination Records*, Record n°178-10004-10091, 30 mai 1975 (https://www.archives.gov/files/research/jfk/releases/docid-32112745.pdf)

Foreign Relations of the United States (En ligne)

– Administration Truman (1945–1952)

- **Volume V**, 1950, The Near East, South Asia, and Africa, United States Government Printing Office, Washington, 1978 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v05)

  - Africa, Eritrea (Document 902)

  - Africa, Ethiopia, (Document 919)

– Administrations Nixon et Ford (1969–1976)

- **Volume XXVIII**, Southern Africa, Washington, Government Printing Office, 2011 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v28)

  - Regional Issues (Document 20)

  - Portugese Africa (Documents 103, 112, 113)

- **Volume E-6**, Documents on Africa, 1973–1976, Washington, Government Printing Office, 2006 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06)

  - Africa Region (Document 1)

  - Horn of Africa (Documents 92, 144, 145, 147, 168, 169, 170)

  - Zaire (Document 258)

- **Volume XXXIII**, SALT II, 1972-1980, Washington, Government Printing Office, 2013 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v33)

  - SALT II, 1972–1980 (Document 150)

– Administration Carter (1977–1980)

- **Volume I**, Foundations of Foreign Policy, Washington, Government Printing Office, 2014 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01)

  - Foundations of Foreign Policy, 1974–1980 (Documents 2, 4, 5, 56, 62, 74, 79, 81, 82, 85, 86, 87, 134, 138)

- **Volume II**, Human Rights and Humanitarian Affairs, Washington, United States Government Printing Office, 2013 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v02)

  - Human Rights (Document 1)

- **Volume IV**, National Security Policy (à paraître) (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v04)
- **Volume VI**, Soviet Union, Washington, United States Government Printing Office, 2013 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v06)

  - January–May 1977 (Documents 2, 3, 5, 20)
  - June–December 1977 (Document 67)
  - January–June 1978 (Document 72)
  - January–May 1980 (Document 265)
- **Volume VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977– August 1978**, Washington, United States Government Printing Office, 2013 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v08)

  - January 1977– August 1978 (Documents 27, 52, 53, 89, 108)
- **Volume IX, Arab-Israeli Dispute, August 1978–December 1980**, Second, Revised Edition, Washington, United States Government Publishing Office, 2018 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v09Ed2)

  - Negotiating the Egyptian-Israeli Peace Treaty, Part I: September 18–December 16, 1978 (Document 106)
- **Volume XIII, China,** Washington, United States Government Printing Office, 2013 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13)

  - September 1977–May 1978 (Documents 83, 86, 87)
- **Volume XVII, Part 1**, Horn of Africa, Washington, Government Printing Office, 2016 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p1)

  - Horn of Africa (Documents 1-110)
- **Volume XVII, Part 2**, Sub-Saharan Africa, Washington, Government Printing Office, 2018 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v17p2)

  - Africa Region (Documents 1, 2, 3)
  - East Africa (Document 155)

- **Volume XVIII**, Middle East Region ; Arabian Peninsula, Washington, Government Printing Office, 2015 (https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18)

  - Middle East Region and the Gulf (Documents 19, 23, 26, 27, 34, 38, 41, 42, 44, 49, 50, 53, 54)

  - Indian Ocean (Documents 99, 126, 127, 129)

  - Saudi Arabia (Documents 161, 176, 186, 188, 192)

  - The Yemens (Documents 268, 269, 271)

– Autre

« A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776 : Djibouti », *FRUS* (https://history.state.gov/countries/djibouti)

Wilson Center Digital Archive (En ligne)

- **Collection « Horn of Africa crisis »**

  (En ligne : https://digitalarchive.wilsoncenter.org/topics/horn-africa-crisis

  - « The Soviet Ambassador Told Ours in Addis », Message From Yugoslav Embassy in Mogadishu, Mogadiscio, 19 septembre 1975

  - Third African Department, Soviet Foreign Ministry, Information Report on Somali-Ethiopian Territorial Disputes, Moscou, 2 février 1977

  - Memorandum of Conversation between Soviet Counselor-Minister in Ethiopia S. Sinitsyn with Political Counselor of the US Embassy in Ethiopia Herbert Malin, Addis-Abeba, 2 février 1977

  - Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to Somalia G.V. Samsonov and Somali President Siad Barre, Mogadiscio, 23 février 1977

  - Memorandum of conversation between Soviet acting Charge d'affaires in Ethiopia S. Sinitsyn and Ethiopian official Maj. Berhanu Bayeh, Addis-Abeba, 18 mars 1977

  - Romanian Ministry of Foreign Affairs, « Cuban Ambassador to Maputo commented on President Fidel Castro's trip to some African countries », Maputo, 23 mars 1977

  - Transcript of Meeting between East German leader Erich Honecker and Cuban leader Fidel Castro (excerpts), Berlin (Est), 3 avril 1977

- Report from CPSU CC to SED CC, Results of N.V. Podgorny's Visit to Africa (excerpts), 19 Avril 1977

- SED CC, Department of International Relations, Report on Conversation with [Vice president] Carlos Rafael Rodriguez, Member of the Politburo of the CP Cuba, La Havane, 13 février 1978

Digital National Security Archive (En ligne)

« Memories of Stonehouse », History Today, déclassifié le 14 juillet 2014 (https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/history-today-articles/14_July_2014.pdf

« Stonehouse », déclassifié le 14 juillet 2014 (https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/cryptologic-spectrum/stonehouse.pdf)

« Somalia Decides to Expel Soviet Experts, Break with Cuba », Transcription d'un extrait du discours du ministre somalien de l'information, United States Foreign Broadcast Information Service, *Digital National Security Archive*, 13 novembre 1977 (Disponible sur : https://www.proquest.com/)

Central Intelligence Agency - CIA FOIA electronic reading room (En ligne)

CIA Information report, « Communism in French Somaliland », 24 décembre 1948, 1 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP82-00457R002200240004-1.pdf)

Central Intelligence Bulletin – Current Intelligence relating to National Security, 27 août 1966, 7 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A009100440001-2.pdf)

GM on French Somaliland, 16 janvier 1967, 7 p. (https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84-00825R000100050002-9.pdf)

« Ethiopian-Somali Rivalry Over French Somaliland », CIA Weekly Summary Special Report, 10 mars 1967, 11 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A005700030005-4.pdf)

The President's Daily Brief, 20 mars 1967, 5 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0005968846.pdf)

National intelligence analytical memorandum, « The Ethiopian Revolution and Its Implications », 28 mars 1977, 17 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP97S00289R000100170015-5.pdf)

Memorandum for the record, « Action items from discussions on 10 june 1977 », 10 juin 1977, 3 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80B01554R003300080021-9.pdf)

National Intelligence Daily Cable, 17 décembre 1977, 14 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A030400010108-4.pdf)

National Intelligence Daily Cable, 19 décembre 1977, 12 p. (https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A030400010110-1.pdf)

« Soviet Navy. Intelligence and analysis during the cold war » in *CIA Analysis of the Soviet Navy*, 2017, 51.p (https://www.cia.gov/readingroom/docs/Soviet%20Navy%20HPC%20Booklet%206Sep2017.pdf)

I.2. Archives françaises

Archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (La Courneuve)

Direction des Affaires Africaines et Malgaches (DAM), 1959-1979

1089INVA/451
- Conflit éthio-soudanais, comité de médiation de l'OUA, avril 1977-juin 1978
- 14ème sommet de Libreville, 28 et 29ème session du Conseil des ministres
- Organisation de l'unité africaine (OUA), Conflit éthio-somalien, Corne de l'Afrique, commission des bons offices de l'OUA, avril 1977-août 1978

1089INVA/498
- Question de la mer Rouge - La Ligue Arabe, Les pays arabes et la mer Rouge (1975-1977)

1089INVA/545
- Les puissances étrangères en Afrique, Relations politiques avec le Proche-Orient, 2/2 (1974-1979)

Série Amérique, 1976-1981

91QO/862
- États-Unis, Relations politiques avec la France, Dossier général, janvier-décembre 1977

91QO/883
- États-Unis, Relations politiques avec la France, Visites, février-avril 1977, Visite à Paris de Cyrus Vance, 1-2 avril 1977

91QO/903
États-Unis, Relations politiques avec la France, Visite à Paris de Harold Brown, secrétaire d'État à la Défense des États-Unis, 30 juin-1er juillet 1980

91QO/966
- États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, août 1976 - mars 1977

91QO/967
- États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, avril-octobre 1977

91QO/968
- États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossier général, novembre-décembre 1977

91QO/969
- États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays du Proche-Orient, Négociations israélo-palestiniennes de Camps-David, Crise iranienne, janvier-mai 1978

91QO/990
- États-Unis, Relations des États-Unis avec les pays d'Afrique sub-saharienne, Dossier général, Consultations franco-américaines sur l'Afrique, Relations bilatérales des États-Unis avec les pays d'Afrique, janvier-mai 1978

91QO/998
- États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossiers par pays, Éthiopie, janvier 1979-décembre 1981

91QO/1004
- États-Unis, relations des États-Unis avec les pays d'Afrique et du Proche-Orient, Dossiers par pays, Somalie, janvier 1979-décembre 1981

Série Europe, juillet 1976-1980

1929INVA/4441
- Grande-Bretagne, Politique étrangère, Relations avec les autres pays d'Europe, Italie
- Grande-Bretagne, Politique étrangère, Relations avec les autres pays d'Europe, RFA

1929INVA/4446
- Grande-Bretagne, Politique étrangère, Relations avec les autres pays d'Afrique (sauf Rhodésie et Ouganda), Somalie

1929INVA/4530
- Italie, Politique étrangère, Relations avec les États-Unis

1929INVA/4531
- Italie, Relations avec les pays du Moyen-Orient, Arabie saoudite

Soumis à dérogation accordée par le Directeur des Archives Hervé Magro

Q1QO/997
- Relations des États-Unis avec Djibouti (janvier 1979-novembre 1981)

Archives nationales (Pierrefitte-sur-Seine)

Archives de la présidence de la République (1974-1981). Soumis à dérogation accordée par M. Valéry Giscard d'Estaing

- Archives des conseillers diplomatiques

AG/5(3)/984
États-Unis, suivi des relations diplomatiques bilatérales : notes des conseillers diplomatiques, notes transmises à la présidence de la République par le ministère des Affaires étrangères, télégrammes diplomatiques, comptes rendus d'entretiens, dossiers préparatoires de voyages officiels ou visites privés du président de la République, docciers préparatoires des visites de représentants étrangers en France. 1977

- Archives des conseillers chargés des affaires africaines et malgaches et des DOM-TOM

AG/5(3)/1246
Corne de l'Afrique, suivi des relations diplomatiques bilatérales. 1978-1980

AG/5(3)/1325
Somalie, suivi des relations diplomatiques bilatérales. 1974-1977

AG/5(3)/1407, extrait
Relations avec les pays d'Afrique anglophones et étrangers : dossier « États-Unis ». 1977-1980

Archives de Jacques Robert, chargé de mission interministérielle auprès du Premier ministre (1976-1978). Soumis à dérogation accordée par les mandataires de Raymond Barre

19810126/1, extraits
Évolution politique de Djibouti de 1976 à 1978 : notes de Jacques Robert au Premier ministre, décembre 1976 – février 1978 ; note de synthèse de Jacques Robert au président de la République, août 1977 ; dossiers chronologiques de l'évolution politique : télex, télégrammes, lettres et notes de provenances diverses, septembre 1976 – mai 1978.

Archives du services historique de l'armée de terre

PAIRAULT Louis-Gilles, « Répertoire numérique détaillé de la sous-série 7H (Côte française des Somalis) », 1891-1975, *Archives du services Historique de l'armée de terre* (S.H.A.T.), 2001, 63 p.

Entretiens, séminaires et documents audiovisuels

FAUVELLE François-Xavier, « Comment l'Afrique ne fut pas découverte (1) », cours au Collège de France, 31 octobre 2019

FERRARI Alain (Réalisateur), *Afrique(s) une autre histoire du 20ème siècle*, film documentaire, Acte 3 (1965-1989) - Le règne des partis uniques, Paris, INA Éditions, 2010

Entretien avec GASCON Alain, à l'occasion de la rédaction d'un article sur la Corne de l'Afrique pour *Libération* le 25 septembre 2019

GISCARD D'ESTAING Valéry, message adressé à l'Afrique, Palais de l'Élysée, 26 juin 1977 (https://www.vie-publique.fr/discours/263177-message-de-m-valery-giscard-destaing-adresse-lafrique-palais-de-l)

II. Sources imprimées

II.1 Hearings

- « Africa and US Policy », *Address by Secretary of State Edmund S. Muskie before the African-American Historical and Cultural Society and the World Affairs Council of Northern California in San Francisco*, Washington, U.S. Department of State, 4 décembre 1980, 4 p.
- « Reprograming of Military Aid to Somalia », *Hearing Before the Subcommittee on Africa of the Committee on Foreign Affairs*, House of Representatives, Ninety-sixth Congress, Second Session, August 26, Washington, U.S Gouvernement Printing Office, 1980, 35 p.
- « U.S Interests and Policy Toward the Persian Gulf », *Hearings Before the Subcommittee on the Near East of the Committee on Foreign Affairs*, House of Representatives, Ninety-second Congress, Second Session, February 2 - August 8 and 15, 1972, Washington, U.S. Governement Printing Office, 1972, 212 p.
- « U.S. Interests in Regional Conflicts in the Horn of Africa », *Address by Chester Crocker, Assistant Secretary for African Affairs, before the Washington World Affairs Council*, Washington, U.S. Department of State, 13 novembre 1985, 4 p.
- « U.S Relations with Ethiopia and the Horn of Africa », *Hearings Before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations*, United States Senate, Ninety-Fourth Congress, Second Sessions, August 4, 5 and 6, 1976, Washington, U.S. Governement Printing Office, 1976, 138 p.

II.2 Rapport parlementaires

BONKER Don, TSONGAS Paul, *War in the Horn of Africa, A firsthand report on the challenges for United States policy : report of a Factfinding Mission to Egypt, Sudan, Ethiopia, Somalia and Kenya, December 12 to 22, 1977, to the Committee on the International Relations U.S. House of Representatives*, Ann Arbor (Michigan) University of Michigan Library, 1977, (reprint – 2019), 51 p.

II.3 Department of State Bulletin & Background notes

1977

- 14 mars (vol.76, n°1968)
- 25 avril (vol.76, n°1974)

1978

- Août (vol.78, n°2017)
- Septembre (vol.78, n°2018)

1979

- Avril (vol.79, n°2025)

1980

- Octobre (vol.80, n°2043)

1986

- « Somalia », *United States Department of State Background notes*, avril 1986, 9 p.

II.4 Textes juridiques

Constitution somalienne, 21 juin 1960, adopté le 1er juillet 1960 (http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=323289)

Nations unies, « Résolution du Conseil de sécurité », *ONU*, Documents officiels, 1992 (https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/resolutions-adopted-security-council-1992)

II.5 Presse

II.5.1 Presse américaine

- Newsweek

« Andy Young Is At It Again », *Newsweek*, vol.89, 6 juin 1977, p.52
« Carter's Point Man », *Newsweek*, vol.89, 14 février 1977, p.38
DE BORCHGRAVE Arnaud, « Crossed Wires », *Newsweek*, 26 Septembre 1977, pp.42-43
« Picking the New Team », *Newsweek*, 13 décembre 1976, p.20

- TIME magazine

CLOUD Stanley, « Hail To the Ex-Chief Despite all his troubles in the White House, Jimmy Carter (yes, Jimmy Carter) may be the best former President America has ever had », *Time*, vol.134, n°11, 9 novembre 1989, p.60
CLOUD Stanley, « With Jimmy from Dawn to Midnight », *Time*, vol. 109, n°16, 18 avril 1977, p.18
« Diplomacy :Ali's Whipping », *Time*, 18 février 1980
« Dixie Whistles A different Tune, Georgia Governor Jimmy Carter », *Time*, couverture du vol.72, n°22, 31 mai 1971
HOFFMANN Stanley, « Advice For The New Man Foreign policy analysts offer their list of priorities », *Time*, vol.115, n°19, 12 mai 1980, p.30.
« Jimmy Carter : Not Just Peanuts », *Time*, vol. 107, n°10, 8 mars 1976, p.19
« Jimmy's Debt to Blacks », *Time*, vol. 108, n°21, 22 novembre 1976, p. 22
« New Day A'Coming in the South », *Time*, vol. 97, n°22, 31 mai 1971, p.24
« New Language on Inauguration Day », *Time*, vol. 97, n°5, 1er février 1971, p.22
« Point Man, or Unguided Missile? », *Time*, vol. 109, n°12, 21 mars 1977, pp.27-28
WOOD David, « Sticks, Stones and Rockets », *Time*, 1977, vol.110, n°17, p. 68

- The New York Times

BAKER Peter, « A Four-Decade Secret: One Man's Story of Sabotaging Carter's Re-election », *The New York Times*, 18 mars 2023

BERGER Marilyn, « Vance and Brzezinski : Peaceful Coexistence or Guerilla War », *The New York Times magazine*, 13 février 1977, p.19

BINDER David, « Aid to Angolans Ended by House in Rebuff to Ford », *The New York Times*, 28 janvier 1976, p.1

« Carter's Statement on Iran and Afghan Situations », *The New York Times*, 29 décembre 1979, p.5

« Ethiopia Asks O.A.U. Meeting », *The New York Times*, 3 août 1977

« Events that led up to takeover of U.S. embassy on nov.4, 1979 », *The New York Times*, 21 janvier 1981

FLEGENHEIMER Matt, « Washington Remembers Brzeziński, and a Very Different Era », *The New York Times*, 9 juin 2017

GARNER Dwight, « A President Speaks His Truth and Takes His Licks », *The New York Times*, 14 juillet 2009

GELB Leslie H., « A Skilled and Realistic Negotiator », *The New York Times*, 4 décembre 1976

GELB Leslie H., « Mondale is expected to have real power », *The New York Times*, 26 décembre 1976

GWERTZMAN Bernard, « Carter and Mondale See Bukovsky, a Soviet Dissident », *The New York Times*, 2 mars 1977, p.1

GWERTZMAN Bernard, « Carter says west can't ignore moves by soviet in Africa », *The New York Times*, 31 mai 1978, p.25

GWERTZMAN Bernard, « Vance and Brzezinski : Feuding Chapter by Chapter », *The New York Times*, 26 mai 1983, p.10

HALLORAN Richard, « U.S. Is Reported Considering Offer Of Somalia Base », *The New York Times*, Washington, 23 décembre 1979

IBRAHIM Youssef M., « Years of Autocratic Rule by the Shah Threw Iran Into Turbulence », *The New York Times*, 17 janvier 1979, p.9

JAYNES Gregory, « Ogaden War Producing Little but Refugees », *The New York Times*, 18 novembre 1979

KAUFMAN Michael T., « Ethiopia Shows Shot-Down Somali Jet, Cache of Arms », *The New York Times*, 15 août 1977

KIFNER John, « How a sit-in turned into a siege », *The New York Times*, 17 mai 1981

« Letters : On Andrew Young », *The New York Times*, 21 août 1979, p.18
McFADDEN Robert D., « Harold Brown, Defense Secretary in Carter Administration, Dies at 91 », *The New York Times*, 5 janvier 2019
« Moscow Apparently Asks Carter To Cancel Meeting With Bukovsky », *The New York Times*, 25 février 1977, p.8
« Muskie Said to Want Major Shift in Management of Foreign Policy », *The New York Times*, 10 juin 1980
« Negotiator for a New Nation. Abdallah Mohammed Kamel », *The New York Times*, 5 septembre 1977, p.3
« Rediscovering Andrew Young », *The New York Times*, 28 août 1977
RESTON James, « The Case of Andy Young », *The New York Times*, 27 mai 1977, p.20
SMITH Hedrick, « Aid Cut to Rights-Violating Nations Is Break. With U.S. Pragmatism », *The New York Times*, 25 février 1977, p.3
SMITH Hedrick, « Carter's Quest: Line on Soviet », *The New York Times*, 14 juillet 1978
TANNER Henry, « German troops free hostages on hijacked plane in Somalia; four terrorists killed in raid », *The New York Times*, 18 octobre 1977, p.77
« U.S. Protests Over Order », *The New York Times*, 24 avril 1977, p. 5.
WORTH Robert F., « The Spy Novelist Who Knows Too Much », *The New York Times*, 30 janvier 2013

- The Washington Post

« A Double Standard on Human Rights? », *The Washington Post*, 12 avril 1978
BRITTAIN Victoria, « Ali Retreats On Boycott Of Moscow », *The Washington Post*, 5 février 1980
DASH Leon, « Young Is Urging Africans to Normalize Ties With Israel », *The Washington Post*, 7 septembre 1979
« Double Reverse: Chronicle of U.S. Policy on Africa », *The Washington Post*, 25 juin 1978
GETLER Michael, OBERDORFER Don, « Carter Pledges Military Strength As Top Foreign Policy Priority », *The Washington Post*, 22 janvier 1980
GOSHKO John M., « Carter Accuses Cuba on Zaire Raid », *The Washington Post*, 26 mai 1978
GREENWAY Hugh David Scott, « Dayan Discloses Israel Is Selling Arms to Ethiopia », *The Washington Post*, 7 février 1978
« Hard Or Soft On Cuba? », *The Washington Post*, 24 septembre 1979
HOAGLAND Jim, « French Shift Toward Somalia Seen in Djibouti Transition », *The Washington Post*, 26 avril 1977, p.8

KAISER Robert G., PINCUS Walter, « Carter as Speechwriter: Limiting Split », *The Washington Post*, 8 juin 1978
LIPPMAN Thomas W., « Israeli Ships A Problem for Arab Djibouti », *The Washington Post*, 29 juin 1977
MARDER Murrey, « Behind Carter Annapolis Speech », *The Washington Post*, 11 juin 1978
MATHEWS Jay, « Brzezinski Trip Brings No Signs Of Chinese Shift », *The Washington Post*, 24 mai 1978
McBOE Susanna, « Fears That Carter Is Easing on Rights Expressed on Hill », *The Washington Post*, 25 octobre 1977
« Mondale Future », *The Washington Post*, 20 janvier 1977
« Mr. Young Resigns », *The Washington Post*, 16 août 1979
POWER Jonathan & International Herald Tribune, « U.S. Agreement With Somalia Risks Conflict With Soviets », *The Washington Post*, 3 septembre 1980
RAND Jonathan C. et al, « Somalis Are United on Expelling Soviets », *The Washington Post*, 26 novembre 1977
ROSS Jay, « U.S. Arms Accord With Somalia Alarms Rival Neighbor Kenya », *The Washington Post*, 20 octobre 1980
SCHRAM Martin, WALSH Edward, « Behind the Scenes in Planning the Hostage Rescue Attempt », *The Washington Post*, 26 avril 1980
SCHRAM Martin, « Young Resigns as U.N. Ambassador », *The Washington Post*, 16 août 1979
« Somalia Is Said to Charge U.S. Misled It on Arms Aid », *The Washington Post*, 19 septembre 1977
« U.S., at Ethiopia's Request, Tells Envoy to Return Home », *The Washington Post*, 30 juillet 1980, p. A17
WALSH Edward, OBERDORFER Don, « U.S. to Withhold Grain From Soviets », *The Washington Post*, 5 janvier 1980
YOUNG Andrew, « The Cuban Presence, Into the Africa "Vacuum" . An Interview With Ambassador Young » entretien avec Dan RATHER pour CBS News, *The Washington Post*, 1er février 1977

- Autres

« Are Young's Wings Being Clipped ? », *U.S. News and World Report*, 2 mai 1977, p.25
BRADSHER Henry, « Carter's Secret Plan to Defend Middle East », *Washington Star*, 9 septembre 1977, p.12
GELB Leslie H., « The Vance legacy », *New Republic*, 10 mai 1980, pp.13-14
O'GRADY Jim, « How Jimmy Carter's Face-Off with a Rabbit Changed the Presidency », *WNYC News*, 17 février 2014

VANCE Cyrus, « US Policy Toward Africa », Discours à l'adresse de la National Association for Advancement of Colored People, Saint-louis, Missouri, le 1er juillet 1977, *Vital Speeches of the Day*, vol.43, n°21, 15 août 1977, p.642
YOUNG Andrew, « Why I Support Jimmy Carter », *Nation*, vol. 222, n°13, 17 avril 1976, pp.397-398

II.5.2 Presse éthiopienne

- Ethiopian Herald

« Acrimonious Charge Involving US, Somali Envoys Takes Sinister Turn », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°534, 1er octobre 1977, p.1
« America's Meandering contentions », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°747, 12 février 1978, p.2
« Barre Formally… », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°547, 16 octobre 1977, p.5
« Dire Dawa Residents Express Indignation Over Armed Infiltrators », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°437, 9 juin 1977, p.1
« Editorial : Uncalled for provocations », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°791, 6 avril 1978, p.1
« Editorial : Welcome Independent Djibouti », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°453, 28 juin 1977, p.2
« Ethiopia Does Not Have Any Territorial Claims on Djibouti », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°405, 3 mai 1977, p.1-4
« Ethiopia is Not Fighting Only Against Mogadisho Regime », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°501, 23 août 1977, p.2
« Ethiopian Foreign Minister's Address at Khartoum OAU Summit », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°885, 27 juillet 1978, p.3
« Ethiopia, Sudan Agree to Cease All Hostile acts, Re-etablish Air Links », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°702, 20 décembre 1977, p.1
« Ethio-Sudan Mediation Commission Calls for Adherence to Freetown Accord », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°856, 23 juin 1978, p.1
« Heroic Revolutionary Forces Liberate Keren », *Ethiopian Herald*, vol.XXXV, n°66, 29 novembre 1978, pp.1 et 5
NUR Ali Mohamad, « Ethiopia and prophet Mohammed », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°516, 9 septembre 1977, p.2
« PMAC Chairman Holds Talks With 3 Envoys », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°375, 27 mars 1977, p.1

« PMAC Chairman Sends Congratulatory Message to Djibouti », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°453, 28 juin 1977, p.1
« Preparations Being Finalised to Repulse Reactionary Agression », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°405, 3 mai 1977, p.1
« Reactionary Arab-NATO Complicity In Somalia's Expansionism Confirmed », *Ethiopian Herald*, vol.XXXIV, n°737, 1er février 1978, pp.1-3
« Sudanese Regime Commits Aggression : Territorial Integrity, Unity Of Ethiopia Violated by Foreign Invading Force », *Ethiopian Herald/ENA*, vol.XXXIV, n°388, 13 avril 1977, p.1

- L'Éthiopie d'Aujourd'hui

« Inauguration du nouveau palais impérial », *L'Éthiopie d'Aujourd'hui*, 15 mars 1957, p.2

II.5.3 Presse française

- Le Monde

« 115 ans de présence française », *Le Monde*, 4 mai 1977
« Afrique ambiguë », *Le Monde*, 13 avril 1977
AMALRIC Jacques, « Le traité SALT 2 signé à Vienne M. Brejnev met en garde les sénateurs américains contre toute tentative de modifier l'accord conclu avec le président Carter », *Le Monde*, 19 juin 1979
AMALRIC Jacques, « M. Andrew Young : Un gêneur indispensable », *Le Monde*, 17 août 1979
« Après les États-Unis la Grande-Bretagne est prête à vendre des armes "défensives" à la Somalie », *Le Monde*, 29 juillet 1977
« Bill Clinton fait son mea culpa sur le génocide au Rwanda », *Le Monde*, 27 mars 1998, p.3
BRIAND Pierre, « La République de Djibouti est née dans le calme », *Le Monde*, 28 juin 1977
CORNU Francis, « Les négociations israélo-égyptiennes sur l'autonomie resteront au seul niveau technique jusqu'au début de 1980 », *Le Monde*, 11 septembre 1979
DECRAENE Philippe,« Le lieutnant-colonel Mengistu Haïlé Mariam :L'"homme fort" du régime », *Le Monde*, 5 février 1977
DECRAENE Philippe, « Libreville : le " sommet " de l'O.U.A. n'a réglé aucun conflit », *Le Monde*, 7 juillet 1977
« Des conseillers cubains arrivent à Addis-Abeba », *Le Monde*, 10 mai 1977

DHOMBRES Dominique, « M. Brejnev croit toujours à un accord de limitation des armements, Cuba au service du "camp socialiste" », *Le Monde*, 7 avril 1977
FONTAINE André, « " Il faut trouver une solution pacifique au problème de Djibouti " nous déclare le président de la Somalie avant de recevoir M. Taittinger », *Le Monde*, 6 janvier 1977
FONTAINE André, « Maintenant ou jamais ? », Le Monde, 21 février 1977
GUILLEBAUD Jean-Claude, « Addis-Abeba : la "pax sovietica" en échec ? », *Le Monde*, 22 juin 1977
GUILLEBAUD Jean-Claude, « Djibouti dans l'œil du cyclone », *Le Monde*, 25 février 1978
GUILLEBAUD Jean-Claude, « Le piège », *Le Monde*, 17 décembre 1977
GUILLEBAUD Jean-Claude, « L'Éthiopie rompt ses relations diplomatiques avec la Somalie », *Le Monde*, 9 septembre 1977
GUILLEBAUD Jean-Claude, « Paris et Washington ajournent leurs livraisons d'armes à la Somalie. Éthiopie : la guerre ou la lutte des classes ? », *Le Monde*, 3 septembre 1977
HUNTZINGER Jacques, « Deux "arcs" de crise », *Le Monde*, 21 février 1980
« Jérusalem s'inquiète de l'orientation pro-arabe du nouvel État », *Le Monde*, 1er juillet 1977
« La chute d'un atout ? », *Le Monde*, 17 août 1979
« La démission de M. Young peut faire perdre à M. Carter le soutien de l'électorat noir », *Le Monde*, 17 août 1979
LANGELLIER Jean-Pierre, « Candidat unique à l'élection du 12 juin le président Hassan Gouled présente un bilan largement positif de quatre ans de pouvoir », *Le Monde*, 12 juin 1981
« La nouvelle internationale », *Le Monde*, n°837, 7 octobre 1947, p.1
« La république somalie participera à la conférence de Rome consacrée au sort de la province du Kenya du Nord », *Le Monde/AFP*, 23 août 1963
« La Somalie dément que son armée ait attaqué une ville au Kenya », *Le Monde*, 2 juillet 1977
« La Somalie dénonce la résolution finale de l'OUA sur les problèmes frontaliers. » *Le Monde*, 25 juillet 1964
« Le chef de l'État accuse l'armée soudanaise de préparer une "invasion" des provinces du Nord », *Le Monde*, 14 avril 1977
« Le président Sadate accuse Moscou de "chercher à encercler" », *Le Monde/AFP*, 23 janvier 1979
« Les conflits frontaliers dominent les discussions des chefs d'État de l'O.U.A. Une mise en garde de M. Vance au gouvernement de Pretoria », *Le Monde*, 4 juillet 1977
« Les États-Unis devront réduire de moitié leur mission diplomatique », *Le Monde*, 31 mai 1977
« Les grandes puissances montent une garde vigilante autour du Golfe », *Le Monde*, 25 septembre 1980
« Les massacres d'Addis-Abeba », *Le Monde*, 6 mai 1977
« Les mots et les armes », *Le Monde*, 30 juillet 1977

« L'OUA ou l'Afrique désunie », *Le Monde*, 25 juin 1976
« M. Mahmoud Harbi (président du conseil de gouvernement des Somalis) ; l'indépendance des faibles est une illusion », *Le Monde*, 7 août 1958
« MM. Carter et Brejnev signeraient le traité SALT 2 le 12 ou le 16 juin », *Le Monde*, 9 mai 1979
« M. Podgorny a eu un entretien de cinq heures avec le général Syaad Barre », *Le Monde*, 5 avril 1977
« M. Young (États-Unis) propose une action diplomatique contre l'apartheid en Afrique du Sud », *Le Monde*, 25 mars 1977
« M. Young n'exclut pas que les Cubains puissent faire cesser les massacres », *Le Monde*, 28 mai 1977
« Nouvelle tension entre le Soudan et l'Éthiopie », *Le Monde*, 1er février 1977
PHILIP Bruno, « L'Afghanistan, piège fatal des empires », *Le Monde*, 27 août 2021
POMONTI Jean-Claude, « Les débats de l'O.U.A ont mis en évidence un grave conflit de générations », *Le Monde*, 5 juillet 1977
« Quatre ministres afars démissionnent à la suite du chef du gouvernement », *Le Monde*, 20 décembre 1977
RÉMY Jean-Philippe, « La saga sanglante du "Négus rouge" », *Le Monde*, 23 mai 2006
« Somalie », *Le Monde*, 5 septembre 1977
TATU Michel, « Afghanistan, Les États-Unis privent l'URSS de la majeure partie de leurs livraisons de céréales M. Carter a annoncé d'autres mesures de rétorsion », *Le Monde*, 07 janvier 1980
TATU Michel, « La Chine ne poserait plus de condition préalable à des négociations avec l'U.R.S.S. - La date et le lieu de la rencontre Brejnev-Carter ne sont pas encore fixés. Washington : l'obstacle de la ratification », *Le Monde*, 11 mai 1979
TATU Michel, « Le traité prévoit dans un " bref délai " l'ouverture de nouvelles négociations », *Le Monde*, 20 juin 1979
TATU Michel, « M. Connally se retire de la compétition pour la Maison-Blanche. Les candidats à la conquête de la Floride », *Le Monde*, 11 mars 1980.
TATU Michel, « Noir et ancien adjoint de M.Young M. MacHenry est nommé ambassadeur auprès de l'ONU », *Le Monde*, 3 septembre 1979
TATU Michel, « Selon M. Brzezinski, l'engagement soviétique en Éthiopie "compliquera inévitablement" la ratification des SALT par le Sénat américain », *Le Monde*, 3 mars 1978
« Un groupe naval de lutte anti-mines envoyé par la France stationnera à Djibouti », *Le Monde*, 30 octobre 1980
VERNET Daniel, « Helmut Schmidt : la manière forte contre la bande à Baader », *Le Monde*, 11 novembre 2015

- Ouest France

« L'échec des négociations SALT, Cyrus Vance : "Personne ne peut dire qu'il ne fait jamais d'erreur de calcul" », *Ouest France*, 5 avril 1977, p.3
« L'échec des négociations SALT : URSS vers la supériorité stratégique ? », *Ouest France*, 5 avril 1977, p.3
« Les conflits qui menacent l'Afrique : Djibouti », *Ouest France*, 5 avril 1977, p.3

- Autres

BADEL Gérard, « Une approche " globale " de la politique américaine en Afrique », *L'écho de l'Afrique*, 1980, pp.3-4
LEYMARIE Philippe, « Djibouti entre superpuissance et superpauvreté », *Le Monde Diplomatique*, février 2003, p.21
MENETRIER Denis, « Le 12 avril 1980, le Comité olympique américain cédait à la décision du président Carter de boycotter les Jeux de Moscou », *FranceInfo*, 12 avril 2020
PICARD Maurin, « Afghanistan : Joe Biden droit dans ses bottes », *Le Figaro*, 17 août 2021
SAUVY Alfred, « Trois mondes, une planète », *L'Observateur*, n°118, 14 août 1952, p.14

II.5.4 Presse britannique

« Russian make secret bid for power along red sea », *The Observer*, 8 mai 1977, p.6
OTTAWAY David B., « Hanging together is better than hanging separately », *The Guardian*, 9 mai 1977

III. Éléments bibliographiques

III.1 Généralité et cadre théorique

ARON Raymond, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, vol.17, n°5, 1967, pp. 837-861;

BACHARAN Nicole, *Les Noirs américains. Des champs de coton à la Maison-Blanche*, Paris, Éditions Perrin, 2010, 618 p.

BATES Asa, « The Rapid Deployment Force – fact or Fiction ? », *The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies Journal*, Vol. 126, n°2, 1981, p.23-33

BATTISTELLA Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po., 2019, 800 p.

BRAUDEL Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Seconde édition, Tome premier, Paris, Armand Colin, 1966, 589 p.

BUIRETTE Patricia, « Coloniale : systèmes d'administration », *Encyclopædia Universalis*, (En ligne)

COPSON Raymond W., *The Congressional Black Caucus and Foreign Policy (1971-2002)*, New York, Nova Publishers, 2003, 50 p.

DE CROUSAZ Pascal, « Begin à Camp David, ou le succès des techniques israéliennes de négociation », *Relations internationales*, vol.135, n°3, 2008, pp. 99-127

DUDZIAK Mary L., *Cold War Civil Rights : Race and the Image of American Democracy*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 2011, 360 p.

DUFOUR Jean-Louis, *Un siècle de crises internationales. De Pekin (1900) au Caucase (2008)*, Bruxelles, André Versaille éditeur, 2009, 316 p.

FEBVRE Lucien, « Un livre qui grandit : La méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II », *Revue Historique*, Vol.203, n°2, 1950, pp.216-224

FICQUET Éloi, GASCON Alain, SIMONIS Francis, « Somalie », *Encyclopaedia Universalis*, (En ligne)

FLEISCHHAUER Carl-August, « Le secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, pp. 75-87

FUKUYAMA Francis, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

JONES Stephen A., FREEDMAN Eric, *Presidents and Black America. A documentary History*, Thousand Oaks (California), CQ Press, 2012, 584 p.

KUBA Richard, « Regards sur l'Autre lointain : l'ethnologie de l'Afrique en Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 217, 2016, pp. 208-216

LACOSTE Yves, « Définir la géopolitique », *Vie Publique*, 2019, (En ligne)

LEE Harper, *To kill a Mockingbird*, Philadelphie, Lippincott & Co., 1960, 281 p.

LEGUM Colin (ed.), *Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1977-1978*, New York, Africana Publishing Compagny, 1979, s.p.

LEGUM Colin (ed.), Africa Contemporary Record : Annual Survey and Documents 1979-1980, New York, Africana Publishing Compagny, 1981, s.p.

LE MORZELLEC Joëlle, « Les Accords de Camp David (17 septembre 1978) et le Traité de paix israélo-égyptien (26 mars 1979) », *Annuaire français de droit international*, vol.26, 1980, pp. 175-192

MILZA Pierre (dir.), *Le fascisme italien et la presse française. 1920-1940*, Paris, Éditions Complexe, 1987, 288 p.

MORAND Paul, *La route des Indes*, Paris, Plon, 1936, 353 p.

RENOUVIN Pierre, DUROSELLE Jean-Baptiste, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, réed. 1991 (1964), 532 p.

RONDOT Philippe, « Après la signature du traité de paix égypto-israélien, les limites du refus arabe », *Politique Étrangère*, vol.44, n°2, 1979, pp. 173–187

STYRON William, *Sophie's Choice*, New York, Random House, 1979, 562 p.

WIDEMANN Thierry, « Le concept de profondeur dans la pensée stratégique » in BAGAYOKO Niagalé et RAMEL Frédéric (dir.), *Francophonie et profondeur stratégique*, *Étude de l'IRSEM*, n°26, 2013, pp.18-21

III.2 Histoire et analyses de la politique intérieure et étrangère des États-Unis

ASTRE Georges-Albert, LEPINASSE Pierre, *La Démocratie contrariée. Lobbies et jeux de pouvoir aux États-Unis*, Paris, La Découverte, 1985, 252 p.

BALTHAZAR Louis, DAVID Charles-Philippe et VAÏSSE Justin, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2003, 382 p.

BROWN Harold, WINSLOW Joyce, *Star Spangled Security : Applying Lessons Learned over Six Decades Safeguarding America*, Washington, Brookings Institution Press, 2012, 277 p.

BRZEZIŃSKI Zbigniew, Between Two Ages : America's Role in the Technetronic Age, New York, Viking Press, 1970, 334 p.

COPPOLANI Antoine, « Deng Xiaoping aux États-Unis, "Le Grand Bond en Occident" », *L'Histoire*, n°444, 2018, pp.74-79

COPPOLANI Antoine, *Richard Nixon*, Paris, Fayard, 2013, 1 184 p.

DANINOS Franck, CIA : Une histoire politique 1947-2007, Paris, Édition Tallandier, 2007, 459 p.

DAVID Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 1182 p.

DUMBRELL John, *Americain foreign policy. Carter to Clinton*, Londres, MacMillan Press, 1997, 239 p.

GARRISON Jean, *Making China Policy. From Nixon to G.W. Bush*, Boulder, Westview Press, 2005, 250 p.

HEILPERIN Michael A. « Le point IV du président Truman », *Politique étrangère*, vol.15, n°2, 1950, pp. 165-177

JOHNSON Loch K., *A Season of Inquiry: Congress and Intelligence*, Chicago, The Dorsey Press, 1988, 317 p.

KISSINGER Henry, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, 860 p.

KISSINGER Henry, *Les années de renouveau*, Paris, Fayard, 2000, 1047 p.

LE VOGUER Gildas, *Le renseignement américain : Entre secret et transparence, 1947-2013*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, 211 p.

MÉLANDRI Pierre, *Histoire des États-Unis : Tome 2, Le déclin ? Depuis 1974*, Paris, Éditions Perrin, 2013, 837 p.

MÉLANDRI Pierre, RICARD Serge (dir.), *La politique extérieure des États-Unis au XXe siècle, le poids des déterminants intérieurs*, Paris, L'Harmattan, 2008, 365 p.

MÉLANDRI Pierre, RICARD Serge (dir.), *Les États-Unis entre uni- et multilatéralisme de Woodrow Wilson à George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2008, 334 p.

NOTAKER Hallvard, SCOTT-SMITH Giles, SNYDER David J. (dir.), Reasserting America in the 1970s. U.S. Public Diplomacy and the Rebuilding of America's Image Abroad, Manchester, Manchester University Press, 2016, 256 p.

PRADOS John, *Keepers of the Keys : A History of the National Security Council from Truman to Bush*, New York, William Morrow, 1991, 632 p.

ROBERT Frédéric, *L'histoire américaine à travers les présidents américains et leurs discours d'investiture (1789-2001)*, Paris, Éditions Ellipses, 2001, 351 p.

ROTHKOPF David, *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, Public Affairs, 2005, 576 p.

SCHLESINGER Arthur, La présidence impériale, Paris, Presses universitaires de France, 1976, 568 p.

SCHMITZ David, *The United States and Right-Wing Dictatorships*, 1965-1989, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 263 p.
SHOUP Laurence H., MINTER William, *Imperial Brain Trust. The Council on Foreign Relations & United States Policy*, New York, Monthly Review Press, 1977, 334 p.
SKLAR Holly (ed.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980, 605 p.
VALLET Élisabeth, *La Présidence Des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, 370 p.
WEINER Tim, *Des cendres en héritage. L'histoire de la CIA*, Paris, Édition Perrin, 2011, 832 p.
ZINN Howard, *Une histoire populaire des États-Unis. De 1492 à nos jours*, Marseille, Agone, réed. 2016 (2002), 810 p.

III.3 Politique africaine des États-Unis, généralités

AICARDI de SAINT-PAUL Marc, *La politique africaine des États-Unis: Mécanismes et conduite*, Paris, Economica, 1984, 351 p.
BACH Daniel C., « Nigeria et États-Unis. Convergences d'intérêts et relations de pouvoir », *Politique Africaine*, n°2, 1981, pp.7-26
CHURCH Ronald James Harrison, « The Firestone Rubber Plantations in Liberia », *Geography*, vol.54, n°4, 1969, pp. 430–437
CROCKER Chester A., « South Africa : Strategy for Change », *Foreign Affairs*, vol.59, n°2, Winter 1980/81, pp. 323-351.
CUMMINGS Robert J., « La politique américaine à l'égard de l'Afrique : continuité et changement, 1958-1988 », *Politique étrangère*, vol.53, n°3, 1988, pp. 693-705
DAVIS Nathaniel, « The Angolan Decision of 1975 : A Personal Memoir », *Foreign Affairs*, n°57, 1978, p. 109-125
DUIGNAN Peter, GANN Lewis Henry, *Les États-Unis et l'Afrique. Une histoire*, Paris, Economica, 1990, 553 p.
FOLTZ William J., « La politique des États-Unis face aux problèmes de l'Afrique australe », *Politique étrangère*, Vol.44, n°1, 1979, pp. 109-126
KA Mamadou, « La politique africaine des États-Unis de 1947 à 2005 : de l'engagement sélectif à la politique de "*legacy*" », *Polis*, vol.14, n°1 et 2, 2007, p.33-53

LAÏDI Zaki, « Contraintes et enjeux de la politique américaine en Afrique », *Politique africaine*, n°12, 1983, pp. 25-45

LAKE Anthony, *The Tar Baby Option*, New York, Columbia University Press, 1976, 376 p.

LERICHE Frédéric, « La politique africaine des États-Unis : une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, n° 207, 2003, pp.7-23

ORAISON André, « Diego Garcia : enjeux de la présence américaine dans l'océan Indien », *Afrique contemporaine*, n°207, 2003, pp.115-132

STOCKWELL John, *In Search of Ennemies. A CIA Story*, New York, Norton, 1984, 285 p.

WHITAKER Seymour (dir.), *Les États-Unis et l'Afrique. Les intérêts en jeu*, Paris, Karthala, 1981, 197 p.

III.4 Histoire de la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique

CIZEL Annick, « Un modèle de développement à l'américaine ? Quelques aspects de la politique des États-Unis en Éthiopie dans les années cinquante », *Revue Française d'Études Américaines*, n°83, 2000, pp. 90-99

HALLIDAY Fred, « US Policy in the Horn of Africa : Aboulia or Proxy Intervention ? », *Review of African Political Economy*, n°10, 1977, pp. 8-32

JACKSON Donna R., *US Foreign Policy in the Horn of Africa, From Colonialism to Terrorism*, Abingdon, Routledge, 2018, 240 p.

LEFEBVRE Jeffrey Alan, *Arms for the Horn : U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953–1991*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, 351 p.

LEFEBVRE Jeffrey Alan, « The United States, Ethiopia and the 1963 Somali-Soviet Arms Deal : Containment and the Balance of Power Dilemma in the Horn of Africa », *The Journal of Modern African Studies*, Vol.36, n°4, 1998, pp. 611-643

SPENCER John H., *Ethiopia, The Horn of Africa, and U.S. Policy*, Cambridge, Massachusetts, Institute for Foreign Policy Analysis, 1977, 69 p.

III.5 Acteurs de l'administration Carter

BALMER Randall, *Redeemer : The Life of Jimmy Carter*, New York, Basic Books, 2014, 304 p.

BOURNE Peter G., *Jimmy Carter: A Comprehensive Biography from Plains to Post-presidency*, New York, Scribner, 1997, 560 p.

BROWN Harold, *Thinking About National Security: Defense And Foreign Policy In A Dangerous World*, Boulder, Westview Press, 1983, 288 p.

BRZEZIŃSKI Zbigniew, *Power and Principle : Memoirs of the National Security Adviser : 1977-1981*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1983, 587 p.

CARTER Jimmy, *An Hour Before Daylight, Memories of a Rural Boyhood*, New York, Simon & Schuster, 2001, 288 p.

CARTER Jimmy, *Keeping Faith : Memoirs of a President*, New York, Bantam Books, 1982, 640 p.

CARTER Jimmy, *Mémoires d'un président*, Paris, Plon, 1982, 466 p.

CARTER Jimmy, *White House Diary*, New York, Farrar Straus and Giroux, 2010, 592 p.

CARTER Jimmy, *Why Not the Best? : Why One Man is Optimistic About America's Third Century*, Broadman Press, Nashville, 156 p.

CLEMENT Lee (ed.), *Andrew Young at the United Nation*, Salisbury (North Carolina), Documentary Publications, 1978, 189 p.

DEROCHE Andrew J., *Andrew Young :Civil Rights Ambassador*, Wilmington (Delaware), Scholarly Resources Books, 2003, 193 p.

GATI Charles (dir.), Zbig: The Strategy and Statecraft of Zbigniew Brzezinski, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2013, 280 p.

KEEFER Edward C., *Harold Brown : Offsetting the Soviet Military Challenge, 1977-1981*, Washington, U.S. Government Publishing Office, 2017, 815 p.

LAUCELLA Melchiore J., « A Cognitive-Psychodynamic Perspective to Understanding Secretary of State Cyrus Vance's Worldview », *Presidential Studies Quarterly*, vol.34, n°2, 2004, pp. 227-271

McLELLAN David, *Cyrus Vance*, Totowa, Rowman & Allanheld publishers, 1985, 194 p.

VAÏSSE Justin, *Zbigniew Brzezinski stratège de l'Empire*, Paris, Odile Jacob, 2016, 422 p.

VANCE Cyrus, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy, New York, Simon and Schuster*, 1983, 541 p.

III.6 Politique intérieure et extérieure de l'administration Carter : généralités

DUMBRELL John, *The Carter presidency. A re-evaluation*, Manchester, Manchester University Press, Second Edition, 1995, 235 p.

GLAD Betty, *An Outsider in the White House : Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*, Ithaca New York, Cornell University Press, 2009, 414 p.

GLAD Betty, *Jimmy Carter : In Search of the Great White House*, New York, W. W. Norton & Company, 1980, 546 p.

HOFFMANN Stanley, « A View from at Home : The Perils of Incoherence », *Foreign Affairs*, vol. 57, n°3, 1978, pp.463-491

KAUFMAN Burton I., *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, Lawrence Kansas, University Press of Kansas, 1993, 260 p.

KIRKPATRICK Jeane, « Dictatorships & Double Standards », *Commentary*, vol. 68, n°5, 1979, pp.34-45

KLARE Michael T., « Carter's Arms Sales Policies : Business as Usual », *Social Scientist*, vol.7, no.4, 1978, pp. 3-13

McGEEHAN Robert, « Carter's Crises: Iran, Afghanistan and Presidential Politics », *The World Today*, Vol. 36, No. 5, pp. 163-171.

MOLLENHOFF Clark R., *The President Who Failed : Carter Out of Control*, New York, Free Press publisher, 1980, 264 p.

SKIDMORE David, « Carter and the Failure of Foreign Policy Reform », *Political Science Quarterly*, vol.108, n°4, 1994, pp.699-729

SKIDMORE David, *Reversing Course : Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform*, Nashville (Tennessee), Vanderbilt University Press, 1996, 248 p.

SPENCER Donald S., *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York, Praeger publishers, 1988, 176 p.

SOMERVILLE John, « The Afghanistan Crisis and the Carter Doctrine », *Peace Research*, vol.12, n°3, 1980, pp. 141-146

THORNTON Richard C., *The Carter Years : Toward a New Global Order*, New York, Paragon House Publishers, 1991, 569 p.

III.7 Politique Afrique/Corne de l'Afrique de l'administration Carter

CIZEL Annick, « L'administration Carter et la Corne de l'Afrique : anatomie d'un renversement d'alliances américano-soviétiques », *Revue Française d'Études Américaines*, n°61, 1994, pp.247-254
JACKSON Donna, *Jimmy Carter and the Horn of Africa : Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, Jefferson Missouri, McFarland & Company Inc. Publishers, 2007, 230 p.
MITCHELL Nancy, *Jimmy Carter in Africa : Race and the Cold War*, Standford California, Stanford University Press, 2016, 883 p.

III.8 Histoire de l'Afrique

BAYART Jean-François, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 27-44
CLAYTON Anthony, *Frontiersmen : Warfare In Africa Since 1950*, Abingdon-on-Thames, Routledge, 2002, 264 p.
LEWIN André, « Les Africains à l'ONU », *Relations internationales*, n° 128, 2006, pp.55-78
MARCUM John A., *The Angolan Revolution. Volume II: Exile Politics and Guerrilla Warfare, 1962-1976*, Cambridge, MIT press, 1979, 473 p.
M'BOKOLO Elikia, *L'Afrique au XXe siècle : Le continent convoité*, Paris, Seuil, 1985, 393 p.
M'BOKOLO Elikia, *Médiations africaines : Omar Bongo et les défis diplomatiques d'un continent*, Paris, Éditions de l'Archipel, 2009, 410 p.
WESSELING Henri, *Le partage de l'Afrique*, Paris, Gallimard, 2002, 840 p.

III.9 Corne de l'Afrique, océan Indien

AWET T. Weldemichael, « African Diplomacy of Liberation. The Case of Eritrea's Search for an "African India" », *Cahiers d'études africaines*, n°212, 2013, pp. 867-894
BELL John Bowyer, *The horn of Africa : Strategic Magnet in the Seventies*, New York, Crane Russak, 1973, 55 p.

BONACCI Giulia, « Le "Rapatriement" des Rastafaris en Éthiopie. Éthiopianisme et retour en Afrique", *Annales d'Éthiopie.* Vol.18, 2002, pp. 253-264

BOTBOL Maurice et al, *Djibouti : les institutions politiques et militaires*, Paris, La lettre de l'océan Indien, 1986, 196 p.

BROWN David James Latham, « The Ethiopia-Somaliland Frontier Dispute », *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol.5, n°2, 1956, pp. 245-264

CHARPIN Max, GEORGET J-P, « Comparaison anthropologique entre les Afars et les Issas de Djibouti », *Bulletins et Mémoires de la Société d'anthropologie de Paris*, XIII° Série, Tome 4, fascicule 2, 1977, pp. 113-119

CHIRÉ Amina Saïd (dir.), *Djibouti contemporain*, Karthala, 2013, 354 p.

CLARKE Walter Sheldon, *A developmental bibliography for the Republic of Djibouti*, Arlington (Virginia), éditeur inconnu, 1978, 180 p.

COOPER Tom, *Wings over Ogaden. The Ethiopian-Somali War*, Solihull, Helion and Company, 2015, 80 p.

DECHERF Dominique, « Somalie année zéro », *Études*, tome 418, pp. 739-750

DE GAYFFIER-BONNEVILLE Anne-Claire, « L'intervention en Somalie 1992-1993 », *Revue historique des armées*, n°263, 2011, pp.93-103

DJALILI Mohammad Reza, KAPPELER Dietrich, « La situation militaire des pays de l'océan Indien », *Politique étrangère*, n°5, 1977 pp. 517-530

DUBOIS Colette, *Djibouti 1888-1967 : Héritage ou frustration ?*, Paris, L'Harmattan, 1997, 432 p.

DUTEIL Mireille, « Pouvoir militaire et tradition impériale », *Autrement*, Hors-série n°21, 1987, pp. 86-93

FARAH Nuruddin, *Du lait aigre-doux*, Chêne-Bourg, Éditions Zoé, 1998, 304 p.

FAUVELLE-AYMAR François-Xavier, HIRSCH Bertrand (dir.), « Espaces musulmans de la Corne de l'Afrique au Moyen âge », *Annales d'Éthiopie Hors-Série*, Centre français des études éthiopiennes (CFEE), Éditions de Boccard, 2017, 158 p.

FENET Alain, THUAN Cao-Huy, MINH Tran-Van, *La question de l'Érythrée : droit international et politique des deux grands*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, 157 p.

FLORY Maurice, « L'indépendance de Djibouti », *Annuaire français de droit international*, vol.23, 1977, pp. 295-306

FONTRIER Marc, « La crise de 1963-1964 en Ogadén », *Annales d'Éthiopie*, Volume 20, 2004, pp. 181-194

FONTRIER Marc, *L'État démantelé 1991-1995 : Annales de Somalie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 568 p.

GALLAIS Jean, *Une géographie politique de l'Éthiopie. Le poids de l'État*, Paris, Economica, 1989, 208 p.

GASCON Alain, « L'Éthiopie : " l'Empire du milieu " de la Corne de l'Afrique », *Bulletin de l'Association de géographes français*, n°2, 2002, Géopolitiques africaines, pp. 171-183

GOY Raymond, « L'indépendance de l'Érythrée », *Annuaire français de droit international*, vol.39, 1993, pp. 337-356

GUILLEBAUD Jean-Claude, *Les confettis de l'Empire*, Paris, Édition du Seuil, 1976, 317 p.

HENZE Paul B., *Layers of Time. A History of Ethiopia*, New York, Palgrave, 2000, 372 p.

HENZE Paul B., *Rebels and Separatists in Ethiopia : Regional Resistance to a Marxist Regime*, Santa Monica, Rand Corporation, 1985, 113 p.

HENZE Paul B., *The Horn of Africa. From war to peace*, Londres, MacMillan Press, 1991, 248 p.

HUGOT Pierre, OBERLÉ Philippe, *Histoire de Djibouti : Des Origines à la République*, Paris, Présence Africaine, 1985, 339 p.

INGIRIIS Mohamed Haji, *The Suicidal State in Somalia : The Rise and Fall of the Siad Barre Regime, 1969-1991*, Lanham (Maryland), University Press of America, 2016, 382 p.

JOINT-DAGUENET Roger, *Histoire moderne des Somalis. Les Gaulois de la Corne de l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1994, 239 p.

KURDI Nafi H., *L'Érythrée : Une identité retrouvée*, Paris, Karthala, 1994, 191 p.

LABROUSSE Henri, « L'océan Indien demeurera-t-il une zone de paix ? », *Défense Nationale*, n°352, février 1976, pp. 43-67

LAUDOUZE André, *Djibouti, nation carrefour*, Paris, Karthala, (2ème édition), 1989, 246 p.

LEFORT René, *Éthiopie : la révolution hérétique*, Paris, Éditions Maspero, 1981, 414 p.

LE GOURIELLEC Sonia, *Djibouti, la diplomatie de géant d'un petit État*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, 221 p.

LEWIS Ioan M., *A Modern History of Somalia. Nation and State in the Horn of Africa*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1988, 297 p.

LEWIS Ioan M., *A Pastoral democracy : A study of Pastoralism and Politics Among the Northern Somali of the Horn of Africa*, London, Oxford University Press, 1961, 320 p.

LEWIS Ioan M., *Understanding Somalia and Somaliland. Culture, History, Society*, New York, Columbia University Press, 2008, 139 p.

MARCHAL Roland, « La militarisation de l'humanitaire : l'exemple somalien », *Cultures & Conflits*, n°11, 1993, pp.77-92

MARCHAL Roland, « Une histoire d'États... », *Politique africaine*, n°122, 2011, pp.59-83

MAURICE Pierre, GOHIN Olivier (dir.), *Les relations internationales dans l'océan Indien*, Actes du colloque international tenu à Saint-Denis de la Réunion, Septembre-octobre 1992, Saint-Denis, Édition : Université de La Réunion, 1993, 414 p.

MAZERAN Hélène, *L'océan Indien, un enjeu pour l'Occident*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 225 p.

McVETY Amanda Kay, *Enlightened Aid. U.S. Development as Foreign Policy in Ethiopia*, NewYork, Oxford University Press, 2012, 297 p.

MESFIN Wolde-Mariam, *An introductory geography of Ethiopia*, Addis-Abeba, Berhanena Selam, 1972, 215 p.

METTRA Grégoire, « Propagande éthiopienne en temps de troubles : L'Ethiopian Herald, la guerre de l'Ogaden et le conflit Est-Ouest en 1977-78. 1er épisode : Le patriotisme dans l'Ethiopian Herald : "L'Éthiopie révolutionnaire ou la mort" », *Blog scientifique du Centre français des études éthiopiennes (CFEE)*, 2019

METTRA Grégoire, « Off You Go Barre !, propagande éthiopienne en temps de troubles : L'Ethiopian Herald, la guerre de l'Ogaden et le conflit Est-Ouest en 1977-78. 2eme épisode : Débat idéologique et condamnation de l'ennemi par l'Ethiopian Herald : l'affrontement des mythes nationaux », *Blog scientifique du Centre français des études éthiopiennes (CFEE)*, 2020

MORIN Didier, « Le parcours solitaire de la Somalie », *Politique africaine*, n°23, 1986, p. 57-66

NELSON Harold D., KAPLAN Irving (Ed.), *Ethiopia : a country study*, US Government Printing Office, Washington, 1981, 366 p.

NOLDE André, « Djibouti : indépendance, oui mais… », *Défense nationale*, n°352, février 1976, pp.69-77

OBERLÉ Philippe, *Afars et Somalis. Le dossier de Djibouti*, Paris, Editions Présence Africaine, 1971, 303 p.

ORAISON André, « L'océan Indien "Zone de paix" : objectif utopique ou plausible réalité ? Radioscopie critique de la résolution 2832 (XXVI) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1971 et contenant la déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix », *Revue de la recherche juridique*, n°173, 2018, pp. 1275-1323

OTTAWAY Marina et David, *Ethiopia : Empire in Revolution*, New York, Africana Publishing Company, 1978, 250 p.

POMONTI Jean-Claude, « L'œil du cyclone. Djibouti », *Autrement*, Hors-série n°21, 1987, pp.141-147

PRUNIER Gérard (dir.), *l'Éthiopie contemporaine*, Paris, Karthala, 2007, 440 p.

REMNEK Richard B., « The Strategic Importance of the Bab el-Mandeb and the Horn of Africa », *Naval War College Review*, vol.43, n°4, 1990, pp. 6-30

RIVA Jean-Luc, *Les enfants de Loyada : La prise d'otages de Loyada et l'indépendance de Djibouti*, Bagnolet, Éditions Nimrod, 2016, 288 p.

SILBERMAN Leo, « Why the Haud Was Ceded », *Cahiers d'Études Africaines*, Vol. 2, n°5,1961, pp. 37-83

SMITH Stephen, *Somalie, la guerre perdue de l'humanitaire*, Paris, Calmann Lévy, 1993, 252 p.
SOULÉ Aramis Houmed, *Les Afar, la révolution éthiopienne et le régime du DERG (1974-1991)*, Addis-Abeba, Centre français des études éthiopiennes, 2013, 238 p.
SUTEAU Laurent, « La diplomatie navale au service du maintien de la paix : l'opération Saphir II et l'indépendance de Djibouti », *Stratégique*, n°89-9, 2008, pp.189-211
TAREKE Gebru, *The Ethiopian Revolution : War in the Horn of Africa*, New Haven, Yale University Press, 2009, 437 p.
WEBER Olivier, « Les guérilleros de la mer Rouge », *Autrement*, Hors-série n°21, 1987, pp. 100-105
WIREN Robert, *Somaliland, pays en quarantaine*, Paris, Karthala, 2014, 204 p.

III.10 Politiques communistes et rivalité Est-Ouest en Afrique

BRZEZIŃSKI Zbigniew (ed.), *Africa and the Communist World*, Stanford (Californie), Stanford University Press, 1963, 272 p.
GLEIJESES Piero, « Truth or Credibility : Castro, Carter and the Invasions of Shaba », *The International History Review*, vol.18, n°1, 1996, pp. 70-103
GONZALES David, « Cuban-African Relations : Nationalist Roots of an Internationalist Policy », *Review of African Political Economy*, vol.27, n°84, 2000, pp. 317-323
GRABENDORFF Wolf, « Cuba's Involvement in Africa: An Interpretation of Objectives, Reactions, and Limitations », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n°1, 1980, pp. 3-29
LAÏDI Zaki, *Les contraintes d'une rivalité. Les superpuissances et l'Afrique (1960-1985)*, Paris, La Découverte, 1986, 301 p.
LÉVESQUE Jacques, « La guerre d'Angola et le rôle de Cuba en Afrique », *Études internationales*, vol. 9, n°3, 1978, pp. 429-434
MESA-LAGO Carmelo, BELKIN June S. (ed.), *Cuba in Africa*, Pittsburgh (Pennsylvanie), University of Pittsburgh, 1982, 230 p.
PATMAN Robert, *The Soviet Union in the Horn of Africa. The diplomacy of intervention and disengagement*, New York, Cambridge University Press, 1990, 411 p.
RATLIFF William, *Follow the Leader in the Horn. The Soviet-Cuban presence in East Africa*, Washington, Cuban American National Foundation, 1986, 22 p.
YORDANOV Radoslav A., *The Soviet Union and the Horn of Africa during the Cold War. Between*

Ideology and Pragmatism, Lanham (Maryland), Lexington Books (Rowman & Littlefield), 2016, 310 p.

III.11 Politique étrangère soviétique, SALT et guerre froide

DOBRYNIN Anatoly, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962–1986)*, New York, Times Books, 1995, 674 p.

FISCHER Georges, « Élaboration et aperçu de l'accord américano-soviétique sur les euromissiles », *Annuaire français de droit international*, vol.33, 1987, pp. 33-68

FISCHER Georges, « Les Accords SALT II », *Annuaire français de droit international*, vol.25, 1979, pp. 129-202

LEFFLER Melvyn P., WESTAD Odd Arne (ed.), *The Cambridge history of the cold war. Volume III. Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 712 p.

NIXON Richard, *La vraie guerre*, Paris, Albin Michel, 1980, 348 p.

STANISLAS Jeannesson, La guerre froide, Paris, La Découverte, 2014, 128 p.

III.12 Politique française et franco-américaine en Afrique

BAYART Jean-François, La politique africaine de François Mitterrand, Paris, Khartala, 1984, 149 p.

COHEN Samy, SMOUTS Marie-Claude (dir.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politique, 1985, 436 p.

FOCCART Jacques, *Foccart parle. Entretiens avec Philippe Gaillard*, Vol.2, Paris, Fayard/Jeune Afrique, 1997, 523 p.

HOFFMANN Stanley, « La France dans le monde 1979-2000 », *Politique étrangère*, vol 65, n°2, 2000, pp. 307-317

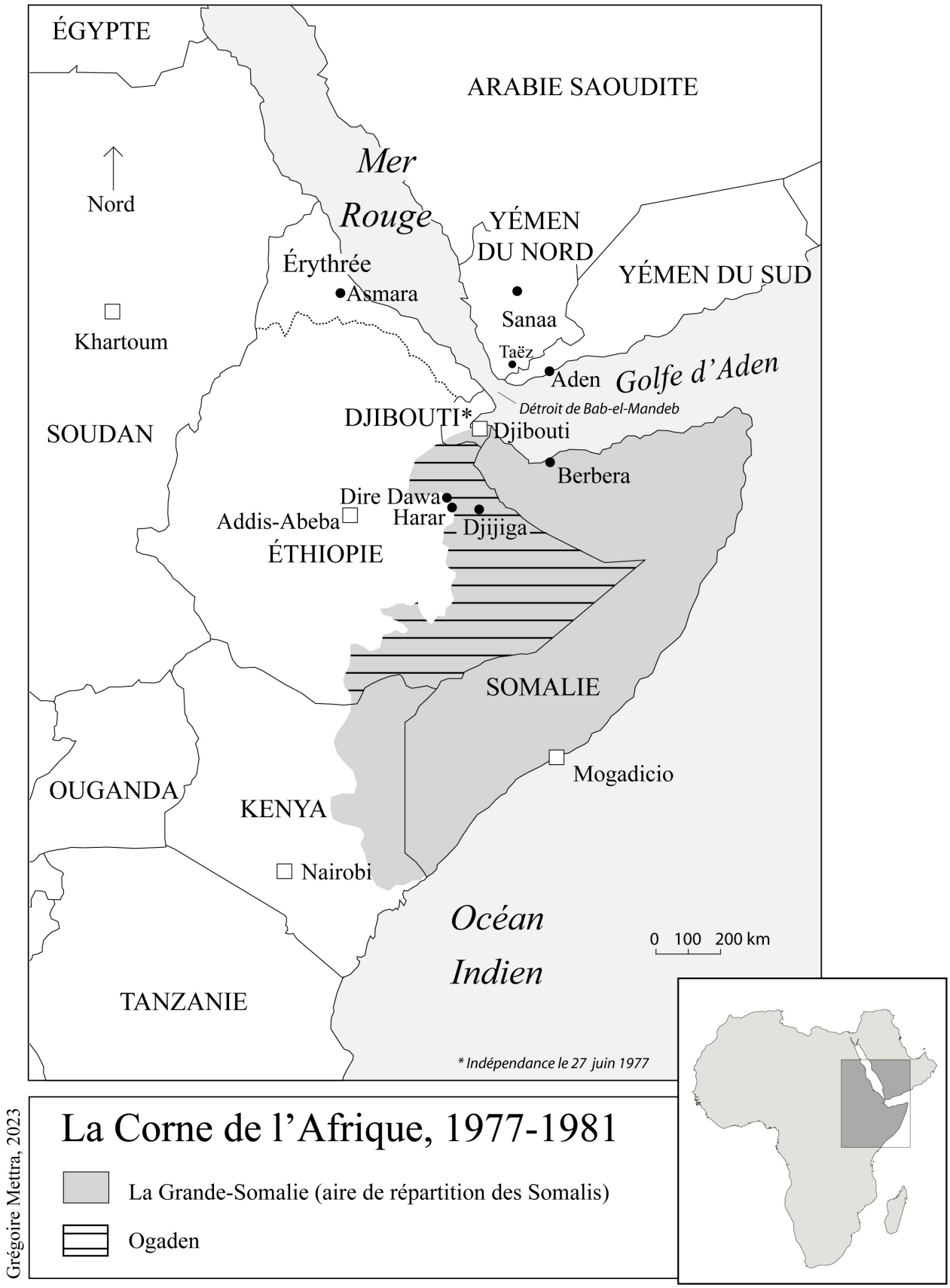
KINSEY POWELL Nathaniel, « La France, les États-Unis et la Force interafricaine au Zaïre (1978-1979) », *Relations internationales*, n° 150, 2012, pp. 71-83

TURPIN Frédéric, *Jacques Foccart. Dans l'ombre du pouvoir*, Paris, CNRS Édition, 2015, 488 p.

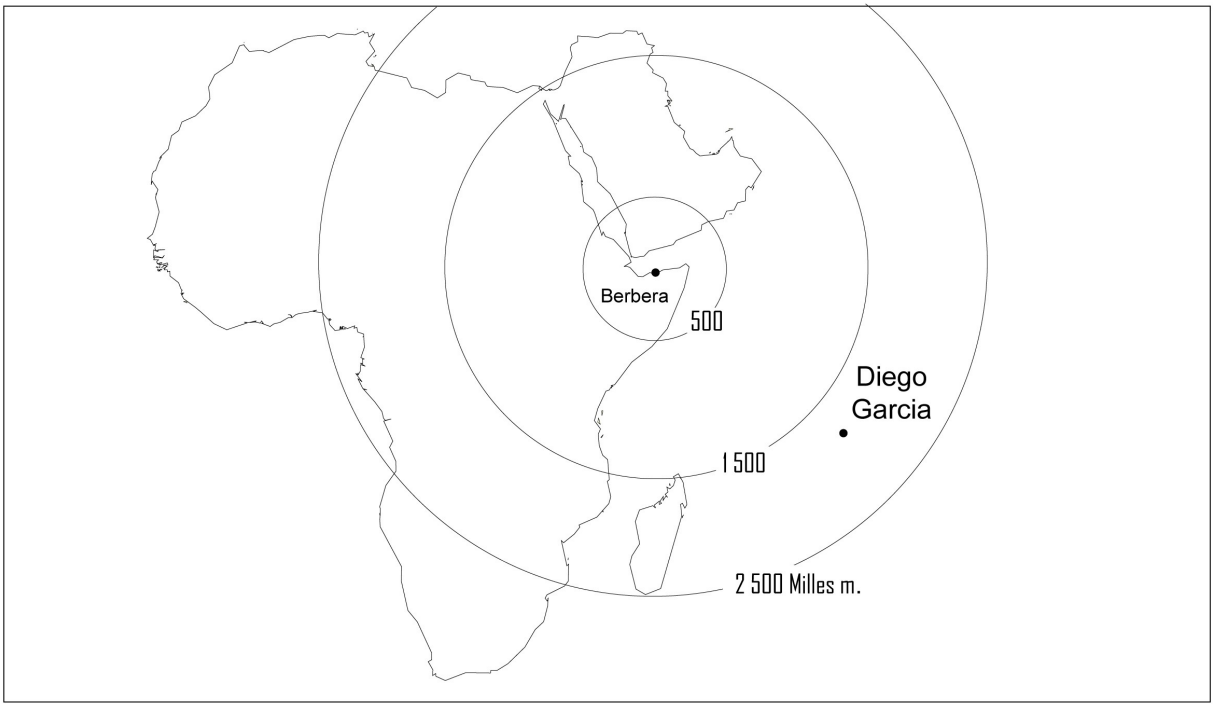
YAKEMTCHOUK Romain, « Les deux guerres du Shaba : Les relations entre la France, la Belgique et le Zaïre », *Studia diplomatica*, vol. 41, n° 4,5,6, 1988, pp.425-488

Annexes

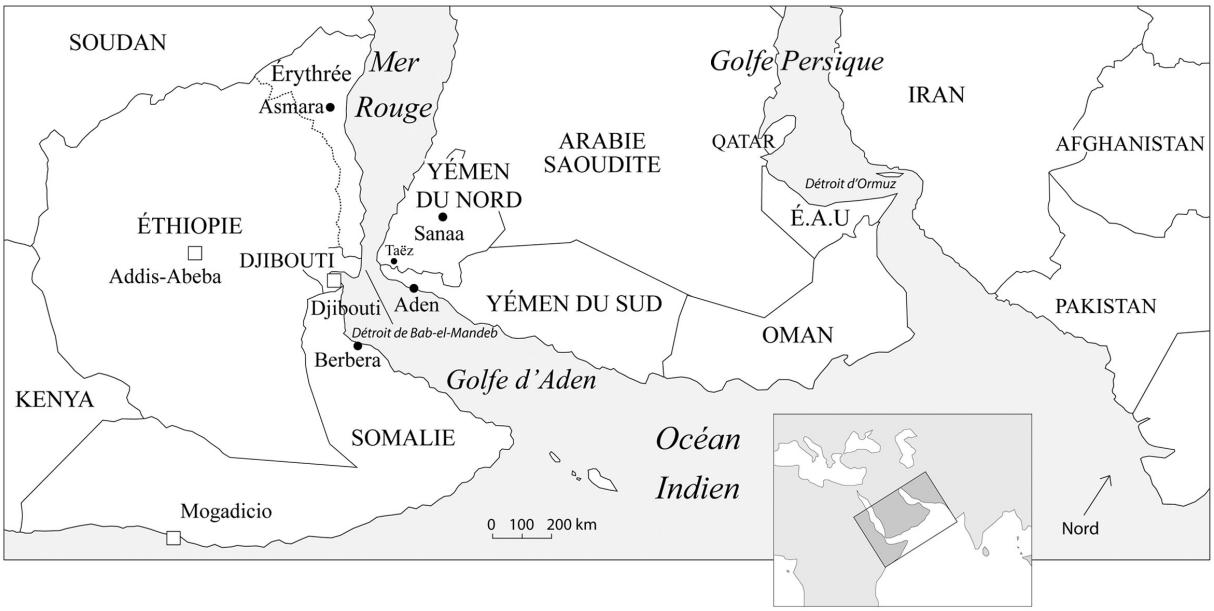
Cartes


ÉGYPTE
ARABIE SAOUDITE
Nord
Mer Rouge
YÉMEN DU NORD
YÉMEN DU SUD
Érythrée
Asmara
Sanaa
Khartoum
Taëz
Aden
Golfe d'Aden
Détroit de Bab-el-Mandeb
DJIBOUTI*
Djibouti
SOUDAN
Berbera
Dire Dawa
Addis-Abeba
Harar
Djijiga
ÉTHIOPIE
SOMALIE
Mogadicio
OUGANDA
KENYA
Nairobi
Océan Indien
0 100 200 km
TANZANIE
* Indépendance le 27 juin 1977
La Corne de l'Afrique, 1977-1981
La Grande-Somalie (aire de répartition des Somalis)
Ogaden
Grégoire Mettra, 2023

Cartes de situation:
Diego Garcia, le golfe d'Aden et le golfe Persique



Grégoire Mettra, 2023





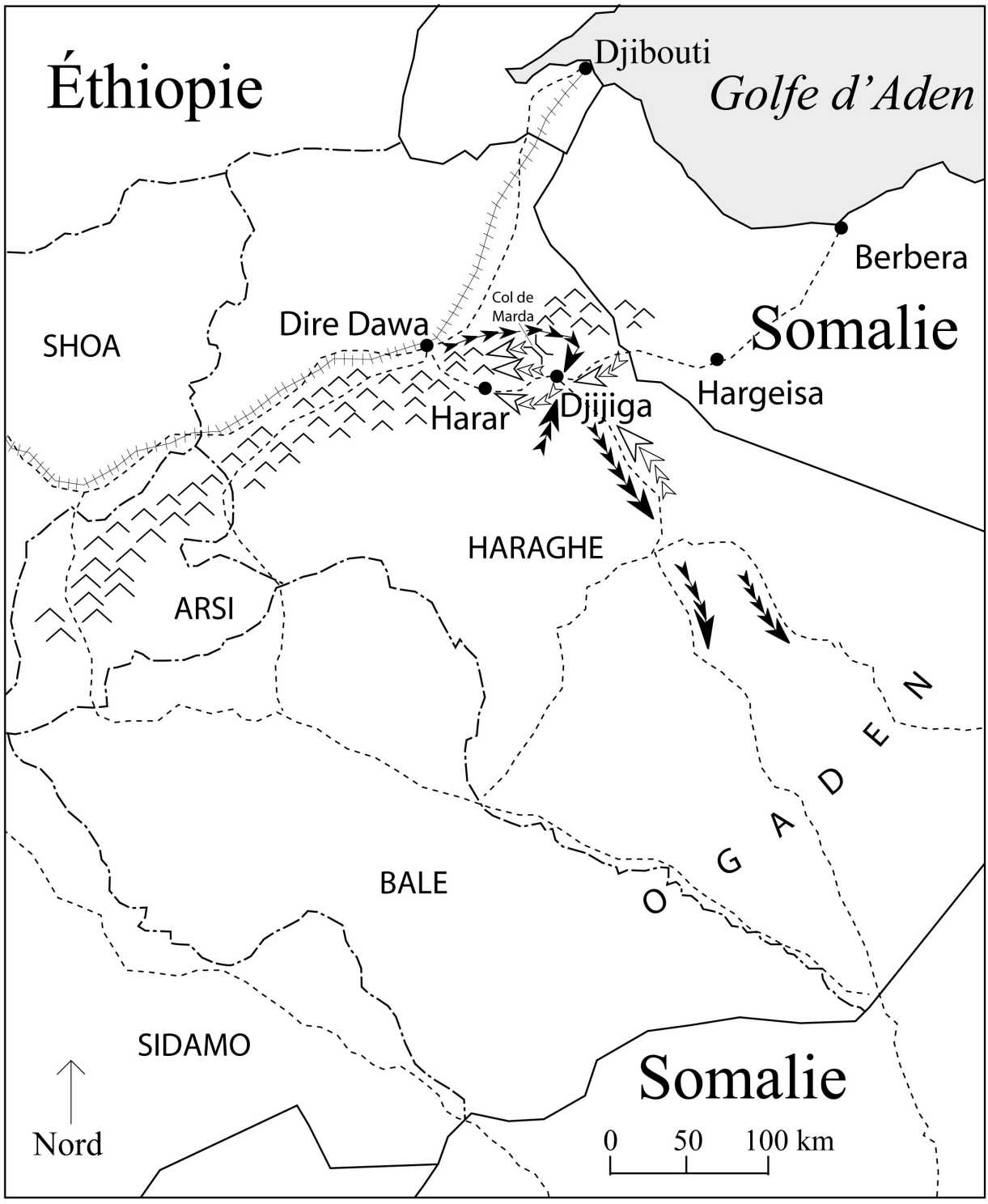
L'Éthiopie administrative en 1977 et l'Ogaden

- - - - - - Version britannique et italienne de l'Ogaden

— — — Version éthiopienne élargie

Aire de répartition du clan ogaden

Grégoire Mettra, 2023



La guerre de l'Ogaden, juillet 1977, mars 1978

- Frontières régionales
- Frontières internationales
- Offensives somaliennes, juillet 1977, janvier 1978
- Contre-offensives éthiopiennes, février-mars 1978
- Routes
- Chemin de fer
- Col
- Chaîne de montagnes

Grégoire Mettra, 2023

Table des cartes

1. La Corne de l'Afrique, 1977-1981, p.509
2. Cartes de situation : Diego Garcia, le golfe d'Aden et le golfe Persique, p.510
3. L'Éthiopie administrative et l'Ogaden, p.511
4. La guerre de l'Ogaden, Juillet 1977, mars 1978, p.512

Sources cartographiques

- LEFEBVRE Jeffrey Alan, *Arms for the Horn : U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia*, 1953–1991, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, s.p.
- NELSON Harold D., KAPLAN Irving (Ed.), *Ethiopia : a country study*, US Government Printing Office, Washington, 1981, p.270
- PATMAN Robert, *The Soviet Union in the Horn of Africa. The diplomacy of intervention and disengagement*, New York, Cambridge University Press, 1990, p. 199 et 215
- TAREKE Gebru, *The Ethiopian Revolution : War in the Horn of Africa*, New Haven, Yale University Press, 2009, p.10
- « The ambitious United Arab Emirates », *The Economist*, 6 avril 1977 (En ligne : https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2017/04/06/the-ambitious-united-arab-emirates)

Index des personnages cités

Aaron, David.....121, 206, 226, 236, 239, 243, 277, 295, 296, 300, 303, 334, 385, 421, 422
Aboko, Ismail Ali.....331
Addou, Abdullahi Ahmed.....207, 208, 209, 219, 220, 227, 314, 361, 410
al-Fayçal, Saoud.....302, 364
al-Mansouri, Abd-al-Rahman.....312
Ali, Djama.....250
Ali, Mohammed.....405, 406, 407, 433
Aman, Mikael Andom.....164
Amin, Hafizullah.....384
Andreotti, Giulio.....212, 213
Aref, Ali.....253, 256, 258, 273
Arkhipov, Ivan.....189
Atnafu, Abate.....178
Ausseil, Jean.....356, 358
Baader, Berndt Andreas.....227, 493
Badoglio, Pietro.....53
Bahdon, Moumin.....427, 440

Barbier, Yves.....235, 288
Barisov, Grigory.....231
Barre, Jama.....234
Barre, Siad.....18, 68, 69, 100, 133, 145, 162, 173, 174, 176, 192, 194, 195, 196, 197, 200, 205, 206, 207, 209, 210, 212, 213, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 228, 229, 234, 237, 238, 239, 244, 258, 260, 276, 283, 284, 285, 287, 308, 309, 310, 311, 313, 314, 315, 316, 328, 332, 338, 339, 349, 354, 361, 371, 373, 374, 375, 376, 390, 408, 414, 415, 416, 418, 419, 428, 434, 435, 438, 439, 441, 442, 445, 447, 452, 453, 460, 462, 467, 468, 469
Bartholomew, Reginald.....408, 410, 411, 414, 415, 423, 424, 425, 426, 446, 448
Bartlett, Dewey.....68
Bastouil, Yvan.....369, 411, 449, 450
Begin, Menahem.....167, 176, 177, 292
Bevin, Ernest.....56, 57, 62, 247
Biden, Joe.....387
Bismarck, Otto von.....200
Blouin, Pierre.....368
Bokassa, Jean-Bedel.....401
Bolling, Klaus.....228
Bonker, Don.....290, 291, 293, 299, 305, 357
Boukovski, Vladimir.....138
Bourges, Yvon.....447, 448, 449
Brejnev, Leonid.....35, 137, 138, 139, 140, 191, 194, 238, 282, 317, 322, 326, 347, 378, 398, 406
Brown, Harold.....13, 71, 84, 93, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 140, 184, 186, 236, 241, 242, 245, 300, 318, 319, 320, 322, 323, 332, 334, 336, 344, 364, 365, 366, 370, 371, 373, 375, 376, 379, 404, 412, 415, 423, 432, 433, 434, 447, 448
Brzeziński, Zbigniew.....10, 13, 14, 16, 19, 71, 72, 73, 76, 79, 84, 85, 86, 87, 88,89, 90, 91, 92, 93, 97, 101, 102, 103, 104, 106, 108, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 129, 130, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 154, 155, 156, 164, 180, 181, 186, 197, 200, 206, 208, 209, 210, 211, 220, 221, 222, 226, 234, 236, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 300, 301, 302, 303, 308, 313, 314, 315, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 328, 329, 330, 331, 332, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 354, 355, 357, 359, 361, 364, 366, 367, 368, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 379, 381, 382, 384, 387, 389, 390, 391, 392, 395, 396, 397, 403, 404, 405, 408, 409, 410, 413, 415, 416, 419, 420, 421, 422, 430, 431, 432, 433, 434, 437, 438, 451, 460, 461, 465, 466, 467, 469

Bundy, McGeorge....88
Bundy, William....104
Bush, George H.W....17, 96
Cahill, Kevin....219
Califano, Joseph A....123
Callaghan, James....211
Campredon, Jean-Pierre....162, 175
Carlucci, Frank....96
Carter, Jimmy....1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 31, 33, 35, 36, 38, 42, 45, 46, 67, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 154, 156, 157, 164, 177, 180, 184, 185, 187, 197, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 219, 220, 221, 222, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 245, 260, 262, 263, 265, 268, 269, 270, 272, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 286, 288, 289, 292, 293, 295, 296, 300, 301, 302, 303, 307, 308, 309, 310, 311, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 330, 332, 333, 334, 336, 337, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 350, 354, 358, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 368, 369, 370, 373, 374, 376, 378, 379, 381, 382, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 410, 412, 413, 414, 415, 417, 422, 425, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 438, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 469, 470
Carter, Rosalynn....123
Castro, Fidel....9, 41, 42, 155, 160, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 232, 238
Chalvet, Jean....251
Chapin, Frederic....100, 303, 350, 351, 352, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 420, 422, 435, 436, 437, 444, 467
Chefneux, Léon....48, 49
Christopher, Warren....98, 220, 222, 270, 271, 288, 404, 431
Churchill, Winston....9
Clarke, Walter Sheldon....17, 262, 269, 369, 411, 503
Clinton, William....127
Cranston, Alan....380
Crocker, Chester....453, 468

Cutler, Walter....151
Davis, John W....103
Davis, Nathaniel....40, 41, 99
Dawit, Wolde-Giorgis....260
Dayan, Moshe....292
de Coppet, Marcel....54
de Gaulle, Charles....67, 253, 254
de Guiringaud, Louis....211, 212, 229, 258, 261, 262, 278, 354
de Marenches, Alexandre....230
de Monfreid, Henry....50
de Montbrial, Thierry....204
Deng, Francis....305
Deng, Xiaoping....342, 343, 345
Dewey, Thomas....57
Dini, Ahmed....253, 256, 257, 274
Dobrynine, Anatoli....34, 35, 137, 138, 143, 201, 202, 237, 239, 241, 282, 310, 344, 378, 396, 397, 398, 413
Dole, Robert....325
Donovan, Hedley....124
Dulles, John Foster....60
Duncan, Charles....118
Dupont, Jacques....425
Egal, Mohamed Ibrahim....67
Eisenhower, Dwight D....44, 77, 91, 96, 105, 412
el Assad, Hafez....172
Ermarth, Fritz....410, 415, 419
Evert, Chris....406
Fahd, ben Abdelaziz Al Saoud....213, 293
Feleke, Gedle Giorgis....441
Filatov, Andrei....231
Ford, Gerald....9, 10, 36, 38, 39, 41, 42, 70, 76, 80, 99, 125, 128, 131, 137, 138, 139, 146, 156, 157, 187, 242, 403, 405, 431
Foreman, George....405
Friedrich, Carl Joachim....87

Fulbright, James William....168
Galley, Robert....267
Garba, Joseph....153, 236
Garvey, Marcus Mosiah....49, 55
Gelb, Leslie H....103, 396, 408, 438
Georgy, Guy....421
Giscard d'Estaing, Valéry....151, 155, 203, 229, 235, 261, 262, 263, 264, 278, 317, 357
Githii, George....147
Goebbels, Joseph....314
Goldwater, Barry....326
Gorshkov, Sergueï....31
Gouled Aptidon, Hassan....252, 253, 256, 257, 264, 265, 267, 268, 270, 271, 272, 274, 311, 345, 368, 369, 371, 377, 411, 424, 427, 428, 448, 449, 450
Gourad, Barkat....424
Grace, Sloane....104
Gretchko, Andreï....64, 398
Griffith, William....244, 245
Gromyko, Andreï....139, 156, 189, 192, 202, 238, 239, 241, 330, 398, 413
Gueury, Jean....256
Habache, Georges....228, 304
Habib, Philip....98
Haïlé, Sélassié....9, 11, 24, 44, 45, 49, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 67, 95, 99, 109, 111, 134, 135, 157, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 179, 185, 190, 191, 195, 215, 254, 295, 300, 331
Hailu, Yemenu....351
Han, Hsu....300
Harbi, Mahmoud....252, 253
Harriman, William Averell....105
Harrop, William....99
Hartke, Vance....314
Hassan, Mohammed Abdullah....50
Henze, Paul B....45, 50, 55, 164, 173, 176, 186, 187, 206, 207, 209, 210, 211, 220, 222, 226, 234, 236, 242, 259, 265, 270, 273, 275, 276, 277, 279, 287, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 300, 301, 303, 313, 314, 315, 320, 328, 332, 338, 339, 348, 350, 352, 353, 355, 357, 359, 361, 370, 371, 372, 374, 409, 415, 419, 422, 437, 441, 446, 451, 453

Hitler, Adolf....276, 315, 393
Hoffmann, Stanley....15, 87, 433
Hua, Guofeng....342
Huang, Hua....338, 339, 340, 341, 342, 343
Humbert Ier....163
Humphrey, Hubert....88, 121
Huntington, Samuel....87, 132
Hussein, Sheikh....410
Idriss, Moussa Ahmed....253
Iklé, Fred Charles....380
Ilg, Alfred....49
Jackson, Henry M....141, 393
Jackson, Jesse....145
Jackson, Murray....168
Jdanov, Andreï....29
Johnson, Loch....42
Johnson, Lyndon B....44, 65, 67, 79, 88, 102, 104, 105, 118, 121, 141, 254
Jones, David....426
Jordan, Hamilton....123, 336
Journiac, René....229
Kadhafi, Mouammar....170, 171, 418, 424
Kamil, Mohamed....252
Kamman, Curtis Warren....307
Kaunda, Kenneth....38, 39
Kennan, George....391
Kennedy, John Fitzgerald....31, 44, 63, 79, 80, 88, 95, 104, 105, 110, 117, 141, 148, 382
Kennedy, Ted....393, 404
Kenyatta, Jomo....348, 349, 354
Khalid, Mansur....173
Khomeiny, Rouhollah....96, 307, 363, 383, 384
Khrouchtchev, Nikita....30
King, Martin Luther....79, 100, 111, 114
Kissinger, Henry....9, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 73, 79, 82, 85, 87, 88, 90, 98, 99, 102
106, 107, 125, 137, 138, 139, 144, 146, 168, 204, 211, 258, 261, 318, 330, 333, 343, 345, 379, 382,

431, 447, 460, 466
Koinange, Mbiyu....354
Kosciusko-Morizet, Jacques....261, 262
Lagarde, Léonce....48
Lake, Anthony....98, 101, 244, 396
Laval, Pierre....54
Le Melle, Wilbert John....349
Lefebvre de Laboulaye, François....228, 235, 236, 274, 353, 385, 386, 421, 425, 446, 448
Léopold II....8
Leprette, Jacques....261
Lionnet, Jean-François....353
Loughran, John N....68, 69, 221, 299, 315, 328, 359, 360
Lumumba, Patrice....30, 38, 94
Lyons, James (Jr)....426
Machel, Samora....196
Macmillan, Harold....31
Maddox, Lester....78
Malin, Herbert....161
Mansfield, Mike....99
Mantel, Claude....207, 414
Mao, Zedong....190, 330
Martine, Jean....249
Maynes, Charles....27
Mboumoua, William Eteki....224
McGhee, George....37, 61
McHenry, Donald....313, 402, 405, 407, 431
McKinley, William....48
McNamara, Robert....116, 117, 147
Menelik II....45, 46, 47, 48, 49, 51, 158, 164, 249
Mengesha, Siyum....171
Mengistu, Haile Mariam....100, 134, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 181, 183, 188, 189, 191, 192, 195, 196, 207, 215, 221, 222, 223, 225, 236, 238, 239, 240, 265, 287, 288, 289, 292, 295, 296, 297, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 312, 332, 338, 339, 340, 349, 350, 351, 354, 355, 358, 390, 420, 421, 422, 441, 444, 445, 451, 464, 467, 468, 469, 491

Méry, Guy....448
Mighani, Muhammad....306
Mobutu, Joseph-Désiré....9, 38, 39, 40, 136, 150, 151, 152, 153, 154, 316
Moges, Wolde Michael....189
Moi, Daniel arap....349, 354, 440, 469
Mondale, Walter....71, 121, 122, 127, 208, 209, 271, 272, 313, 335, 336, 404, 428, 487, 489
Moose, Richard....99, 220, 233, 236, 243, 244, 308, 309, 310, 312, 313, 349, 350, 352, 353, 359, 360, 377, 408, 422, 437, 438, 439, 440
Moynihan, Daniel Patrick....102, 144, 147
Murray, Robert....410, 411, 414
Muskie, Edmund S....98, 389, 431, 432, 433, 434, 438, 452, 453
Mussolini, Benito....51, 53, 54, 55, 109
Nasser, Gamal Abdel....169
Navez, Andre J....449
Newsom, David....98, 360, 375
Nezhinsky, Semyon....231
Ng'weno, Hilary....400
Niebuhr, Reinhold....82
Nimeiry, Gaafar....170, 171, 172, 177, 186, 305, 306, 331, 357
Nixon, Richard....10, 26, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, 63, 67, 70, 80, 88, 90, 98, 106, 123, 137, 141, 330, 333, 343, 345, 366, 400, 403, 412, 447, 466
Nkrumah, Kwame....30
North, Jerrold M....448, 450, 500
Noyes, James H....186, 201
Nyerere, Julius....327, 406
Obasanjo, Olusegun....145, 153
Obote, Milton....110
Ochoa Sánchez, Arnaldo....232
Odom, William....314, 409, 419
Packard, David....141
Paine, Thomas....81
Petterson, Donald K....361, 374, 415, 416, 418
Pinochet, Augusto....327
Plaisant, François....437

Podgorny, Nikolaï.....68, 196, 238
Ponomarev, Boris.....189, 398
Powell, Jody.....123, 324
Ratanov, Anatoly.....189
Reagan, Ronald.....15, 36, 80,125, 307, 391, 393, 429, 445, 447, 451, 452, 453, 454, 456, 466, 467, 468, 469
Resor, Stanley.....104
Reuss, Henry.....168
Rimbaud, Arthur.....50
Roberto, Holden.....39
Roberts, Owen.....441
Rockefeller, David.....72
Rodríguez, Carlos Rafael.....190
Roosevelt, Franklin D.....9, 44, 55, 59, 77, 80, 104, 117, 392
Roosevelt, Theodore.....48
Rusk, Dean.....141
Sadate, Anouar (el-).....128, 177, 362, 363, 414, 447
Sakharov, Andreï.....137, 138
Samantar, Mohamed Said.....414
Satterthwaite, Joseph G.....31
Savimbi, Jonas.....39
Schaufele, William.....99, 207, 261, 262
Schlesinger, James R.....187, 431
Schmidt, Helmut.....228, 380, 434
Scranton, William.....104
Seelye, Talcott W.....207, 209
Senghor, Léopold Sédar.....407
Shah d'Iran (Mohammad Reza Pahlavi).....177, 239, 288, 363, 365, 382, 383, 384, 404
Shermarke, Abdirashid Ali.....68
Shriver, Sargent.....104
Shulman, Marshall.....321
Sick, Gary.....103, 173, 374
Sikes, Robert.....326
Sinitsyne, Sergei.....443, 444

Skinner, Robert P.....48, 49
Smith, Walter B.....96
Smith, Ian.....110
Solarz, Stephen J.....439, 440, 441, 446
Soljenitsyne, Alexandre.....138
Sonnenfeldt, Helmut.....204
Sorensen, Theodore.....95
Souchet, Dominique.....353
Spencer, John H.....59
Staline, Joseph.....330
Stevenson, Adlai.....80
Stirn, Olivier.....256, 353
Stone, Richard.....79
Strauss, Robert.....403, 404
Suslov, Mikhail.....398
Tafari, Benti.....158, 256
Tarnoff, Peter.....372, 374, 377
Thatcher, Margaret.....15
Tienken, Arthur T.....95, 188
Tolbert, William.....79
Torrijos, Omar.....394
Truman, Harry S.....29, 59, 80, 84, 357, 388, 392, 412
Tshombe, Moïse.....150
Tsongas, Paul.....290, 291, 293, 299, 305, 357
Turner, Stanfield.....96, 97, 222, 232, 236, 240, 244, 322, 336, 379
Ustinov, Dmitriy.....398
Vance, Cyrus.....13, 19, 71, 75, 79, 84, 91, 93, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 114, 118, 119, 122, 126, 129, 130, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 176, 177, 182, 183, 184, 185, 200, 201, 202, 203, 208, 209, 211, 212, 213, 227, 228, 229, 232, 235, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 262, 263, 270, 274, 278, 280, 281, 288, 293, 294, 295, 300, 302, 308, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 325, 329, 333, 334, 335, 336, 337, 343, 344, 345, 347, 357, 360, 367, 370, 371, 372, 373, 375, 376, 378, 379, 380, 382, 383, 385, 389, 391, 393, 395, 397, 402, 403, 404, 405, 406, 408, 422, 429, 430, 431, 432, 452, 460, 461
Videla, Jorge Rafael.....327

Waiyaki, Fredrick Lawrence Munyua.....223
Waldheim, Kurt.....234
Wallace, George.....112
Welch, Jasper.....415
Williamson, Larry.....440
Wilson, James.....82
Wilson, Thomas Woodrow.....26, 80
Wolf, Milton.....402
Yohannes IV.....171
Young, Andrew.....13, 75, 79, 98, 100, 101, 108, 111, 112, 113, 114, 131, 136, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 178, 197, 205, 206, 239, 241, 261, 266, 281, 302, 320, 323, 340, 348, 349, 387, 400, 401, 402, 403, 405, 407, 408, 429, 433, 460, 486, 488, 489, 491, 492, 493, 500
Zahedi, Ardeshir.....312

Table des matières

Sommaire.....1
Liste des sigles et acronymes.....5
Introduction.....8
Partie 1 : Contexte international et fondements de la stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique de l'administration Carter.....23
Introduction : La Corne de l'Afrique dans les années 1970 : un carrefour géographique et historique.....23
Chapitre I : Les États-Unis et la Corne de l'Afrique dans un nouveau monde de coopération et d'interdépendance.....26
Introduction : La « nouvelle approche de la politique étrangère » des États-Unis.....26
1.1.1 La lente construction d'une diplomatie entre les États-Unis et l'Afrique au XXe siècle.....28
1.1.2 La détente et l'influence de l'administration Nixon sur l'émergence d'un « monde multipolaire ».....33
1.1.3 Les États-Unis face aux nouvelles guerres chaudes de la guerre froide : le pivot africain des années 1970.....37
Chapitre II : La Corne de l'Afrique et les États-Unis, histoire et évolution.....43
Introduction : Historicité et représentation historique de la Corne de l'Afrique.....43
1.2.1 Genèse des États contemporains de la Corne de l'Afrique et relations avec les États- Unis 46
1.2.2 La Corne de l'Afrique et sa politique internationale de 1945 aux indépendances des années 1960.....56
1.2.3 Évolution et situation de la Corne de l'Afrique dans les années 1970 : acteur émergent de la confrontation Est-Ouest pris dans des conflits régionaux.....65

Chapitre III : Acteurs et déterminants de la politique africaine de l'administration Carter....70
Introduction : L'administration Carter et la communauté mondiale : mise en place d'une politique étrangère américaine sous l'influence de la Commission trilatérale....70
La Commission trilatérale....71
La conception régionaliste et la perception globaliste....74
1.3.1 Jimmy Carter et la présidence....76
1.3.2 Le Conseil de sécurité nationale (NSC), le conseiller à la sécurité national (NSA) Zbigniew Brzeziński et la CIA sous Carter....84
Le Conseil de sécurité nationale....84
Zbigniew Brzeziński....86
Le fonctionnement du NSC sous Carter....91
Renseignement et CIA sous Carter....94
1.3.3 Le département d'État et ses acteurs bureaucratiques : le secrétaire Cyrus Vance et le représentant des États-Unis à l'ONU Andrew Young....98
Le secrétaire d'État Cyrus Vance....100
La communauté afro-américaine, Andrew Young et l'Afrique à l'ONU dans les années 1970....108
1.3.4 Les acteurs secondaires dans l'élaboration d'une stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique....115
Le secrétaire à la Défense Harold Brown....115
La vice-présidence et le WHO....121
Le Congrès sous Carter....124
Conclusion : Une nouvelle ère ?....128
Partie 2 : Diplomatie de l'administration Carter et stratégie des acteurs américains et régionaux face aux instabilités dans la Corne de l'Afrique....129
Introduction : La collégialité à l'épreuve de la géopolitique....129
Chapitre IV : L'administration face au changement : redéfinir les priorités régionales dans le contexte africain et international....134
Introduction : Crise éthiopienne, PRM et SALT II....134
2.4.1 Hésitations américaines, les États-Unis, l'URSS et l'Afrique au début du mandat....136
Premiers revers avec les Soviétiques....136

La politique africaine de l'administration Carter et la première guerre du Shaba.…143
2.4.2 Radicalisation en Éthiopie, l'Érythrée et le PRM 21.....156
La montée en puissance de Mengistu.....157
L'Érythrée : catalyseur des tensions régionales.....162
Racine de la guerre d'indépendance érythréenne et responsabilité américaine.....164
2.4.3 Géopolitique de la Corne de l'Afrique et réaction américaine : le PRM 21.....170
L'Éthiopie, la mer Rouge et ses riverains en 1977.....170
Évolution de la situation en Éthiopie et PRM 21.....178
2.4.4 Le retrait américain, l'engagement russe et cubain.....185
Chapitre V : Les États-Unis et la Somalie en 1977 : le dilemme du soutien.....198
Introduction : Les États-Unis et les choix de la Somalie.....198
2.5.1 Négociations autour de l'océan Indien et stratégie américaine de soutien à la Somalie.....201
2.5.2 La guerre de l'Ogaden.....215
2.5.3 Contre-offensive et confrontation des acteurs de l'administration Carter.....232
Les tentatives multilatérales américaines de résolution du conflit éthio-somalien...233
Divergences conflictuelles au sein de l'administration.....238
Chapitre VI : Djibouti : Une épine dans le flan de la Corne.....246
Introduction : Djibouti pour les États-Unis : un contexte géopolitique.....246
2.6.1 Entre convoitises et inquiétudes : Djibouti à l'aube de son indépendance 247
2.6.2 Une décolonisation sans heurts, favorisée par une lourde présence française.….259
2.6.3 Djibouti dans l'œil du cyclone.....270
Conclusion : Guerres externes, guerres internes.....279
Partie 3 : Une stratégie marquée par des dissensions et des revirements, le jeu des acteurs de la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique.....280
Introduction : L'ascension de la stratégie globaliste.....280
Chapitre VII : Les États-Unis et la Corne de l'Afrique en 1978 : tentative de rapprochement avec les pays de la Corne, linkage, et SALT II.....284
Introduction : multilatéralisme et négociations.....284
3.7.1 Tentative de rapprochement de l'administration avec l'Éthiopie et la Somalie…285
Rapprochement avec l'Éthiopie.....287
L'administration Carter et l'Érythrée.....296
Le rapprochement avec la Somalie.....308
3.7.2 Au sein de l'administration les rivalités s'accroissent.....313

3.7.3 Une stratégie internationale de guerre froide et de rapprochement avec la Chine 327
La carte chinoise : SALT enterré dans les limons du Yang-Tsé-Kiang ?.....329
Chapitre VIII : La stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique à l'épreuve des rapports de force régionaux.....347
Introduction : Le virage progressif de la politique étrangère américaine.....347
3.8.1 Les difficultés de l'administration Carter et Éthiopie et en Somalie dans le contexte d'une stratégie régionale.....348
La stratégie du soutien économique américain à l'Éthiopie.....355
Les accords de Camp David et les besoins d'une nouvelle stratégie américaine régionale.....360
3.8.2 Le difficile renforcement de la présence militaire américaine dans les bases aéroportuaires de Djibouti et de Somalie.....366
Les contraintes d'utilisation de la base de Djibouti.....366
Les débats au sujet de l'utilisation des bases somaliennes.....373
3.8.3 Une fin d'année décisive.....378
La signature de SALT II, les crises en Iran et en Afghanistan.....378
Chapitre IX : Reconfiguration de la présence américaine dans la Corne de l'Afrique et l'océan Indien.....387
Introduction : Les choix du principal acteur au sommet de l'exécutif : Carter, la Corne de l'Afrique et SALT II.....387
3.9.1 Une période transitoire : de la signature des accords SALT II à la doctrine Carter.....391
Le déclin des « colombes » libérales de l'administration.....399
La mission de Mohammed Ali : une initiative malhabile pour combler le départ de Young.....405
Le choix de la Somalie et l'utilisation des bases aéronavales dans la Corne.....408
3.9.2 Les conséquences de la doctrine Carter sur la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique.....412
Négociations entre Américains et Somaliens.....414
La lassitude américaine au sujet de l'Éthiopie.....420
Les contraintes autour de l'utilisation des bases djiboutiennes.....423
3.9.3 Une fin de mandat particulièrement éprouvante qui entérine la stratégie américaine dans la Corne de l'Afrique.....429

Nouveau secrétaire d'État, nouvelles concurrences 430
Ambiguïté américaine au sujet de la Corne de l'Afrique.....433
L'accord américano-somalien et ses conséquences.....437
Djibouti.....447
Changement d'administration et continuité dans la Corne.....451
Conclusion : The Buck stops here.....455
Conclusion.....457
La communauté de nations de Carter enterrée dans les sables de l'Ogaden.....458
Épilogue.....467
Sources et bibliographie.....471
I. Sources Archivistiques.....472
I.1. Archives américaines.....472
Jimmy Carter Presidential Library (Atlanta).....472
Jimmy Carter Presidential Library (En ligne).....473
Harry S. Truman Presidential library (En ligne).....474
Yale University Library Manuscripts and Archives (New Haven).....474
National Archives and Records Administration (College Park, Maryland).....474
National Archives and Records Administration (En ligne).....474
Foreign Relations of the United States (En ligne).....475
Wilson Center Digital Archive (En ligne).....477
Digital National Security Archive (En ligne).....478
Central Intelligence Agency - CIA FOIA electronic reading room (En ligne).....478
I.2. Archives françaises.....480
Archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (La Courneuve).....480
Archives nationales (Pierrefitte-sur-Seine).....482
Archives du services historique de l'armée de terre.....482
Entretiens, séminaires et documents audiovisuels.....483
II. Sources imprimées.....484
II.1 Hearings.....484
II.2 Rapport parlementaires.....485
II.3 Department of State Bulletin & Background notes.....485
II.4 Textes juridiques.....485
II.5 Presse.....486

II.5.1 Presse américaine....486
II.5.2 Presse éthiopienne....490
II.5.3 Presse française....491
II.5.4 Presse britannique....494
III. Éléments bibliographiques....495
III.1 Généralité et cadre théorique....495
III.2 Histoire et analyses de la politique intérieure et étrangère des États-Unis....496
III.3 Politique africaine des États-Unis, généralités....498
III.4 Histoire de la politique des États-Unis dans la Corne de l'Afrique....499
III.5 Acteurs de l'administration Carter....500
III.6 Politique intérieure et extérieure de l'administration Carter : généralités....501
III.7 Politique Afrique/Corne de l'Afrique de l'administration Carter....502
III.8 Histoire de l'Afrique....502
III.9 Corne de l'Afrique, océan Indien....502
III.10 Politiques communistes et rivalité Est-Ouest en Afrique....506
III.11 Politique étrangère soviétique, SALT et guerre froide....507
III.12 Politique française et franco-américaine en Afrique....507
Annexes....508
Cartes....509
Table des cartes....513
Sources cartographiques....513
Index des personnages cités....514