

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 21 août 1975

---

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES DU CONSEIL  
DES ETATS

---

21 août 1975

TOUR D'HORIZONIntroduction

Les problèmes de la détente est-ouest et de la sécurité de l'Europe ont été abondamment évoqués devant votre commission au cours de notre discussion sur les résultats de la CSCE. Je n'ai donc pas l'intention de les aborder à nouveau. D'ailleurs il me paraît opportun de braquer, pour une fois, nos projecteurs sur des régions du monde dont nous ne nous entretenons que rarement, mais où d'importants développements sont en cours. Il est d'autant plus nécessaire de regarder de près ce qui se passe en Asie, en Amérique latine et en Afrique, que le poids du Tiers-Monde s'exerce de manière croissante dans les affaires internationales. La tendance qui était apparue lors de la dernière Assemblée générale des Nations Unies s'est encore accentuée depuis lors. Les problèmes du Tiers-Monde occupent le devant de la scène mondiale, à telle enseigne qu'un observateur américain n'hésitait pas à parler d'une aliénation de l'Occident, désormais relégué à la périphérie de l'actualité.

Sans doute, cet aphorisme est à tout le moins prématuré, mais l'automne diplomatique qui s'annonce ne peut qu'accréditer la thèse selon laquelle les pays en voie de développement sont désormais au centre des événements mondiaux.

Plusieurs échéances se profilent à l'horizon, qui témoignent du degré auquel la politique internationale est dominée par les attitudes et les revendications des pays non encore industrialisés. A la fin du mois de septembre, les pays producteurs de pétrole membres de l'OPEP devront se déterminer sur une nouvelle augmentation du prix du pétrole. Si ces pays envisagent à nouveau d'augmenter le prix de l'or noir, c'est en raison de la dégradation du cours du dollar et de l'inflation qui amenuisent les revenus escomptés. S'ajoute encore à ces facteurs la récession mondiale qui a eu pour effet une baisse des ventes - mais on signale une reprise depuis le mois dernier - alors que les besoins en capitaux des Etats producteurs ne cessent de croître pour assurer les investissements nécessaires à leur développement. Naturellement les Etats industrialisés ne sont pas disposés à accepter sans autre une telle mesure dans les circonstances présentes. Et, de fait, deux réunions internationales prévues pour les mois de septembre et d'octobre, suivant la tournure qu'elles prendront, pourront encourager les Etats producteurs à surseoir à l'augmentation du prix qu'ils sont en train d'examiner. Le premier de ces congrès, c'est bien sûr la Septième Session Extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies qui débattera des problèmes du développement et de la coopération économique internationale. Le second forum est constitué par la Conférence entre Etats producteurs et consommateurs.

L'idée de la Septième Assemblée générale extraordinaire est née à l'automne de 1973, lorsque les pays en développement réalisèrent que la Deuxième Décennie du Développement proclamée

par les Nations Unies pour la période des années 70 ne tenait pas ses promesses du point de vue de l'amélioration de la situation économique des pays en voie de développement. L'écart s'est encore creusé en effet entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement; les progrès constatés dans la politique commerciale n'ont de loin pas répondu à leurs espérances; enfin, le résultat de l'aide au développement des pays industriels est resté décevant. C'est ce sentiment général de frustration qui explique la convocation, il y a deux ans, de l'Assemblée qui se réunira du 1er au 12 septembre 1975. Depuis lors, la crise du pétrole de 1973-1974, a démontré que les matières premières pouvaient servir de moyen de pression des pays en voie de développement sur les pays industriels. La création par quelques pays en développement du cartel du pétrole, qui a fait sentir ses effets sur une part essentielle de la vie économique internationale et qui leur a permis d'imposer des conditions commerciales qui leur soient favorables, a évidemment contribué à renforcer la conscience politique de tous les pays en développement. Cet exemple a suscité leur émulation. La constitution de cartels pour les matières premières offre, à leurs yeux, la possibilité de matérialiser tous les postulats qu'ils ont adressés aux pays industrialisés sans succès jusqu'à ce jour, aussi bien dans le domaine de la politique commerciale, de la politique monétaire que de la politique du développement.

### Dialogue

Il s'agit de la relance du dialogue entre Etats producteurs et consommateurs de pétrole. On se souvient de l'échec enregistré lors de la Conférence préparatoire qui s'est tenue en avril de cette année à Paris; sans doute la réunion d'alors était-elle prématurée. Six mois plus tard, la situation s'est quelque peu décantée, et les chances d'engager une discussion sur

- 4 -

le fond de ces problèmes ont augmenté. Il est prévu qu'à l'instigation du gouvernement français, la Conférence préparatoire se réunira à nouveau dans quelques semaines pour mettre au point la formule, l'ordre du jour et la procédure d'une conférence qui regrouperait 27 Etats, soit neuf producteurs, neuf consommateurs et neuf pays en voie de développement. La Conférence plénière proprement dite serait convoquée entre le mois d'octobre et le mois de novembre afin de débattre des problèmes touchant à la fois l'énergie, les matières premières et le développement. Puis, cette Conférence plénière se séparerait : elle se scinderait en 3 groupes de travail, qui traiteraient, chacun, des objets que je viens d'énumérer. Les questions financières pourraient même, selon une suggestion séoudienne, former l'objet d'un quatrième groupe de travail. Seuls les membres de la Conférence plénière pourraient participer aux travaux de l'un des groupes en question. Ainsi on aborderait en détail les problèmes avec un nombre raisonnable de participants, et l'on peut s'attendre que, même si les délibérations sont longues, - on parle de plusieurs mois - elles apporteront quelques résultats. C'est une formule de compromis entre la thèse de ceux qui veulent lier tous ces problèmes et ne parler que des matières premières comme telles et ceux qui n'entendent aborder que la seule énergie. La question est encore ouverte de savoir si, comme elle le désire, la Suisse participera à cette conférence. Mais nous pouvons enregistrer avec une certaine satisfaction l'ouverture d'un dialogue que nous avons appelé de nos vœux entre des Etats qui ont certainement beaucoup à apporter, une fois retombées la passion et la dialectique. Même si l'on arrive enfin à traiter ces problèmes au fond sans les fausser d'entrée de cause par une approche trop politisée, il est clair que la politique ne peut tout à fait disparaître quand on touche à des questions aussi vitales. D'ailleurs, je voudrais relever une coïncidence dangereuse sous ce rapport - la conjonction qui s'opèrera entre le problème du pétrole et le risque d'un regain de tension au Proche-Orient.

Proche-Orient

Le nouvel accord de dégagement militaire, en passe de se réaliser entre l'Egypte et Israël, ne modifiera malheureusement pas beaucoup la fragilité de la situation dans cette région. Cet accord peut tout au plus conférer un certain répit aux négociateurs qui devront encore s'attaquer aux formidables problèmes qui subsistent et qui sont, d'une part, le retour des territoires occupés par l'armée israélienne depuis 1967, soit le reste du Sinai égyptien, le Golan syrien et la rive occidentale du Jourdain pris à la Jordanie et d'autre part le règlement du problème palestinien.

Il est prématuré de porter un jugement sur la valeur du nouvel accord de séparation des forces. Il est raisonnable de penser que le gouvernement américain viendra à bout des réticences israéliennes, en raison de l'aide économique et militaire qu'il est disposé à offrir à Israël en échange de cet accord. Il est intéressant de relever que, si l'entente se réalise, les Américains prendraient pied pour la première fois, eux-mêmes, sur le terrain : il est prévu en effet qu'une centaine de techniciens civils d'Outre-Atlantique assurent le fonctionnement des radars très sensibles installés par les Israéliens aux cols du Sinai qu'ils s'apprêtent à évacuer. Les renseignements recueillis devraient être transmis aux deux parties. Ainsi, se trouvent encore soulignés l'importance que revêt la région pour les Etats-Unis et aussi le fait que Washington est décidément la seule puissance en mesure d'imposer une solution. L'URSS, d'ailleurs, s'est abstenue de toute démarche propre à gêner les efforts américains. Il est vrai que cette modération en Méditerranée orientale trouve en quelque sorte sa compensation dans le Golfe Persique, où l'Escadre patrouille intensément à partir de bases de plus en plus nombreuses.

- 6 -

L'accord sur la séparation des forces aura pour effet, s'il aboutit, de créer une trêve de moyenne durée dans le secteur: l'Egypte s'engagerait à l'égard des Etats-Unis à adopter une attitude de non-belligérance virtuelle envers Israël; le mandat des Forces des Nations Unies serait prolongé pour trois ans. Les alliés de l'Egypte redoutent que le Caire ne se désintéresse de la sorte du conflit. C'est pourquoi les Syriens et les Palestiniens ne sont guère enchantés du fruit probable de la nouvelle mission Kissinger. Damas espère que les Etats-Unis vont, sur leur lancée, arracher le consentement d'Israël à un dégagement sur le Golan, cette fois-ci. Mais, à défaut, la Syrie fourbit ses armes et prépare minutieusement son option militaire. Le spectaculaire rapprochement syro-jordanien doit se comprendre dans la perspective d'une reprise éventuelle des hostilités, sur les fronts nord et est. Ce qui rend cette situation encore plus délicate, c'est la coïncidence entre la phase de négociations actuelle et la discussion sur une possible augmentation du prix du pétrole.

### Extrême-Orient

Le conflit du Proche-Orient n'est évidemment pas le seul qui secoue l'Asie, même si c'est celui dont les implications demeurent les plus dangereuses pour la paix mondiale. De nouveaux alignements se produisent en Extrême-Orient, quatre mois après le départ précipité des Américains. Les conséquences de ce retrait apparaissent moins dramatiques qu'on ne l'avait d'abord cru : le conflit sino-soviétique s'étant accentué, ses péripéties ont neutralisé dans une certaine mesure les effets du dégagement américain. Les uns après les autres, les pays d'Asie se sont adaptés sans heurts aux nouvelles réalités; ceux qui ne l'avaient pas encore fait ont normalisé leurs relations avec la Chine, tout en s'efforçant de maintenir l'équilibre dans leurs rapports avec Moscou et Washington. Le Laos s'est doté, sans épreuve de force,

d'un gouvernement pro-communiste, qui lui permet paradoxalement de s'assurer une certaine neutralité dans le contexte mouvant et tourmenté de l'Asie du Sud-Est. La République du Nord-Vietnam est devenue une moyenne puissance régionale, exerçant son influence sur la péninsule indochinoise, dans un sens plus nettement favorable à Moscou qu'à la Chine. Celle-ci peut compter sur l'alliance du Cambodge, dont elle soutient sans réserve la révolution, plus dure même que la sienne propre; cependant, jaloux de son indépendance chèrement acquise, aucun de ces Etats ne s'aligne aveuglément sur son protecteur. Ces nuances sont perceptibles même en politique étrangère : le Cambodge et le Vietnam du Nord, par exemple, sont beaucoup plus critiques à l'encontre des USA que ne le sont soit la Chine, soit l'URSS. Nous avons déjà analysé devant vous, lors d'un précédent tour d'horizon, ces événements d'Indochine, et je n'y reviendrai donc pas davantage. Mais je voudrais m'arrêter un instant sur le cas de l'Inde, car ses réactions aux bouleversements dont l'Asie est le théâtre sont symptomatiques.

### Inde

On pouvait en effet s'interroger sur l'aptitude de ce jeune et très ancien Etat asiatique à résister aux énormes pressions exercées sur lui en tous sens, d'abord par les forces centrifuges des Etats de l'Union et ensuite par ses voisins soviétiques et chinois aux prises l'un avec l'autre. Dans l'Asie de l'après-Vietnam comme dans le reste du Tiers-Monde, le problème primordial semble être celui de la capacité de survie des institutions que les pays promus à l'indépendance après la deuxième guerre mondiale ont héritées de leurs anciens colonisateurs, face à l'expansion des trois communismes de type soviétique, chinois et asiatique. Ce problème revêt une acuité particulière en Inde, contrainte de lutter pour son activité économique et relativement plus isolée sur la scène politique internationale qu'à aucun moment de son histoire, comme vient de l'illustrer le récent coup d'état au Bangla-Desh.

L'ascension de l'Inde comme grande puissance confirmée du sous-continent remonte au jour de l'indépendance du Bangla-Desh, séparé, avec l'aide de l'armée indienne, de sa métropole pakistanaise. La scission du Pakistan éliminait une menace accrochée en permanence au flanc oriental de l'Inde et lui donnait une liberté de mouvement sans précédent. Depuis lors, le Bangla-Desh, réceptacle de toutes les catastrophes imaginables, vivait dans l'orbite de Delhi. Le changement de cap intervenu vendredi dernier pose donc à l'Inde un problème de sécurité, s'il se confirme que le Pakistan et la Chine vont bénéficier de la nouvelle orientation. On peut même se demander si l'Inde peut tolérer sans réagir une semblable évolution.

#### Bangla-Desh

En effet, le renversement du Cheikh Mujibur Rahman pose surtout des problèmes de politique étrangère. Sur le plan intérieur, le nouveau président Moushtaque Ahmed hérite d'un pays aux prises avec la famine, à l'économie désorganisée, ravagé par de récentes inondations et dont l'état de sous-développement est tel qu'on voit mal comment il en sortira. Sans doute, en se rapprochant du monde islamique et de l'Occident, le nouveau régime escompte recevoir une aide plus substantielle que celle dont bénéficiait le Bangla-Desh socialiste. Ces espoirs ne sont pas vains; pour marquer sa satisfaction, le Pakistan a déjà envoyé des vivres et des vêtements et la reconnaissance de l'Arabie Séoudite est également prometteuse à cet égard. Les techniciens occidentaux pourraient aussi ranimer la culture du jute, principale ressource du pays, et lui trouver un marché. La nouvelle ligne de la diplomatie du Bangla-Desh a également des répercussions géo-stratégiques : les facilités dont disposait la flotte Soviétique dans la baie du Bengale lui seront sans doute retirées, et le port de Chittagong sera de nouveau utilisable par la marine américaine.

- 9 -

Une autre question que soulèvent les événements de Dacca : certains ont voulu voir dans l'assassinat du Président Mujibur la conséquence inévitable du durcissement intérieur auquel celui-ci avait procédé, mettant hors la loi toute opposition et concentrant pratiquement tous les pouvoirs.

On sait que l'Inde vit également, depuis le 26 juin dernier, sous un régime autoritaire, qui s'exprime par l'état d'urgence, l'arrestation des opposants, l'application d'une législation d'exception comportant notamment une rigoureuse censure de la presse. Ces mesures étaient préparées avant que le jugement de la Cour suprême d'Allahabad suspendant le Premier Ministre de ses fonctions parlementaires pour fraude électorale ne fournisse le prétexte nécessaire. La bataille pour le pouvoir faisait rage depuis longtemps, et l'éventualité, qui se précisait d'une scission au sein du parti du Congrès a engagé Mme Gandhi à agir. Le nouveau régime du 26 juin comporte, bien sûr, des aspects négatifs: le principe de la séparation des pouvoirs et du contrôle démocratique n'y trouve pas son compte. Mais ce "coup d'état par en haut" s'accompagne d'un plan de redressement économique destiné à améliorer les conditions de vie des classes les plus défavorisées. Seul le nouveau gouvernement fort de l'Inde semble capable de conférer une certaine effectivité à cette nécessaire remise en ordre d'un pays où sévissaient la corruption, le laisser-aller et l'indiscipline civique. A première vue d'ailleurs, la majorité de la population indienne paraît s'accommoder de cette nouvelle démocratie plus musclée. Dans son esprit, le système parlementaire tel qu'il fonctionnait auparavant avait certes doté l'Inde d'une société ouverte, mais il avait surtout servi de paravent à la corruption et à la spéculation et contribué à accentuer les disparités économiques et sociales.

- 10 -

Sur le plan de la politique étrangère, l'Inde, apparemment renforcée à l'intérieur, s'efforcera de résister aux pressions que les deux autres grandes puissances de la région exerceront sur elle. Le Premier Ministre est déterminé à mener une politique indépendante, faite de neutralisme actif; les liens privilégiés entretenus avec l'URSS pourraient se distendre, au profit d'une amélioration des relations avec les Etats-Unis et d'une réactivation de la politique indienne de non-alignement.

L'Asie n'a pas le monopole des remous et des violences qui agitent le Tiers-Monde. Un autre continent sur lequel on ne se penche que trop peu souvent, et qui subit des développements très dangereux est l'Afrique. Il existe aujourd'hui plusieurs foyers de tension dans ce continent.

#### L'Angola

Certainement, les menaces les plus lourdes pour la paix proviennent de la Rhodésie et de l'Angola. En Angola, à deux mois et demi de l'indépendance, le gouvernement transitoire a cessé de fonctionner. La guerre civile entre les trois factions qui sont le MPLA, le FNLA et l'UNITA (mouvement populaire pour la libération de l'Angola, Front national de libération de l'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance de tout l'Angola) a éclaté. La capitale, Luanda, est dans les mains du MPLA fidèle aux Soviétiques, tandis que les provinces du nord sont tenues par le FNLA qui est de tendance nationaliste. Le Sud du pays vient d'entrer dans la guerre civile. Toute vie économique et d'échanges y a pris fin. C'est la région où l'UNITA exerce son influence. La lutte pour le pouvoir en Angola a des motifs à la fois idéologique et de politique étrangère. Le MPLA est à l'Angola ce que le FRELIMO est au Mozambique, c'est-à-dire une organisation liée à l'Union Soviétique. Le FNLA lui, entretient d'étroites relations avec le Zaïre et reçoit simultanément l'aide de Washington et Pékin. L'UNITA regroupe l'élite

européanisée du pays ainsi qu'une grande partie des colons blancs. Pour le moment, l'UNITA se situe aux côtés du FNLA : aux divergences d'ordre idéologique s'ajoutent des rivalités d'origine tribale. La base territoriale du MPLA est relativement étroite; il n'a que peu de militants à l'intérieur du pays et il s'est emparé de la capitale afin de contrôler le port. Pour les mêmes raisons, le MPLA - qui jouit de l'appui du gouvernement portugais - et qui dispose d'un armement très moderne, envisagerait de proclamer unilatéralement l'indépendance de l'Angola avant terme.

Dans cette hypothèse, il pourrait compter sur une aide massive de l'Union Soviétique. A l'inverse, le Portugal pourrait décider de maintenir ses troupes et de retarder l'indépendance du territoire. Alternativement, on pourrait concevoir en toute extrême une intervention des Casques bleus de l'ONU, laquelle ne réussirait certainement pas à éviter les massacres. La dernière action de ce genre au Congo a laissé un souvenir trop amer pour que l'ONU envisage de se lancer à la légère dans une semblable opération.

Enfin, on peut imaginer encore, comme solution, le partage du territoire ou la victoire d'une faction sur une autre. La situation se complique encore du fait des intérêts du Zaïre, hostile à l'établissement d'un régime marxiste à sa frontière : la lutte pour Cabinda en est une parfaite illustration, puisque deux partis revendiquent l'indépendance de cette riche enclave : le Zaïre soutient l'un et la République du Congo (Brazzaville) l'autre.

Ces développements ont éclipsé quelque peu les efforts entrepris en Afrique australe en vue de régler sur une base acceptable la question de la Rhodésie. Pourtant, là aussi, la situation demeure explosive. Après neuf mois de tractations sur un lieu de rencontre, les deux partis en présence, soit les autorités

groupées autour de M. Jan Smith et les dirigeants nationalistes de l'ANC (African National Council) ont choisi de se retrouver sur le Zambèse, dans un wagon de chemin de fer, en zone extraterritoriale. On accorde peu de chances d'aboutir à cette conférence constitutionnelle qui devrait mettre au point une formule permettant d'assurer dans un délai raisonnable la transition du régime minoritaire blanc actuel vers un régime majoritaire dominé par les africains. Du côté de Salisbury, il a fallu une forte pression de M. Vorster\*, pour amener les dirigeants de la colonie rebelle à composition. De leur côté, la Zambie, la Tanzanie et le Botswana n'ont pas ménagé leurs efforts à l'égard des chefs nationalistes pour leur faire admettre la nécessité d'épuiser toutes les solutions négociées avant de recourir à la guérilla.

En cas d'échec des négociations du Zambèse, et c'est l'hypothèse avec laquelle il faut malheureusement compter, les deux parties se lanceront vraisemblablement dans une escalade militaire. Le régime Smith estime que c'est pour lui le dernier moment d'enrayer la guérilla qui menace la sécurité du territoire, tandis que les nationalistes africains, encouragés par l'exemple et l'appui du Mozambique voisin, considèrent que le recours à la force est désormais la seule issue au conflit du Zimbabwe.

### Portugal

J'évoquais à l'instant le dilemme que présente l'affaire de l'Angola pour le Portugal. Pour terminer ce rapide aperçu, je m'en voudrais de ne pas mentionner ici les événements qui se déroulent au Portugal même, ce pays européen dont le destin récent a été façonné en grande partie par ses anciennes colonies africaines et qui est, physiquement et politiquement, à la charnière de l'Europe et du Tiers-Monde.

\*) Le Premier Ministre sud-africain,

- 13 -

Les modérés - et c'est l'élément déterminant - se sont enfin dressés face à la minorité communiste; le MFA s'est divisé; si tout le monde est d'accord pour réduire l'emprise communiste, les solutions de rechange sont trop nombreuses et aucune ne s'impose encore vraiment clairement. L'armée a compris à quel point sa recherche de solutions économiques audacieuses, et d'abord sa soumission au dessein communiste, l'avait coupée du peuple pour lequel elle prétendait agir.

Le plus grave de la situation actuelle me paraît être la grande faiblesse de l'économie. C'est la conséquence de la carence du pouvoir, incapable, tant que dure la crise politique, d'imprimer une ligne cohérente à la politique économique. Nationalisations anarchiques, dont on ne sait jusqu'où elles vont, cas d'auto-gestion spontanée peu propices aux investissements, rupture des circuits de distribution : ces maux, augmentés des charges de l'accueil aux réfugiés d'Angola, on se demande qui tentera d'y remédier.

L'effacement du chef du gouvernement, Vasco Gonçalves, apparaît comme probable, mais qui lui succèdera ? Un homme providentiel, comme le Général de Carvalho ? Un autre militaire ? Verra-t-on le gouvernement fonctionner en conformité avec les règles de la démocratie parlementaire, c'est-à-dire constitué autour de Mario Soares, vainqueur des élections du 25 avril dernier ?

Si cette fluidité extrême de la vie politique est pénible d'abord, pour les Portugais, elle pèse également sur les relations extérieures de ce pays. Les mises en garde se multiplient : qu'aucune puissance n'intervienne dans les affaires intérieures du Portugal ! Avec quelle netteté de ton le Président Ford, le Chancelier Schmidt se sont exprimés sur la question ! Pourtant, quelle politique devons-nous suivre, pays européens attachés à l'évolution du Portugal vers le régime commun des Etats d'Europe occidentale, la démocratie pluraliste ? Devons-nous

apporter notre aide sans condition, au risque de renforcer la tendance au totalitarisme ? Devons-nous attendre que la situation se clarifie ? Nous ne voulons en tout cas rien faire qui puisse nuire à l'instauration d'un régime démocratique ni rien négliger qui puisse en hâter l'établissement. La Suisse ne peut que souhaiter pour des raisons de principe, de politique générale et de solidarité, que le Portugal se dote d'un système de démocratie pluraliste. Elle est prête à l'y aider dans la mesure de ses moyens, en s'associant notamment aux efforts entrepris par l'AELE et le Conseil de l'Europe.

### Conclusion

Nous aurions pu poursuivre notre exploration des tâches sombres de la planète, parler par exemple de l'Argentine qui s'achemine lentement vers une dictature militaire inspirée peut-être par le modèle péruvien.

En présentant quelques-uns seulement des foyers de troubles réels ou potentiels qui existent dans le monde aujourd'hui, je ne voulais pas me livrer à un exercice de pessimisme indu. Je n'ignore pas les nombreuses zones de lumière, ou du moins d'équilibre, les nouvelles alliances qui se nouent dans la région du Golfe Persique-Arabique par exemple, la coopération qui s'étend sur le plan économique dans le cadre du nouveau système Economique Latino-Américain, toujours pour donner un exemple.

Mon propos était bien plutôt d'illustrer le caractère central des affaires du Tiers-Monde dans la politique d'aujourd'hui, ce qui est encore plus sensible pour les problèmes et les conflits que pour la coopération internationale dont on voudrait croire qu'elle va de soi. Je voulais également attirer votre attention sur des développements à venir et sur la période délicate dans laquelle nous entrons à nouveau. Car ces événements lointains en apparence nous touchent en réalité de près.