

Annexe 15

Exposé liminaire

de Monsieur Pierre GRABER, Conseiller fédéral,
Chef du Département politique,
à la Conférence des Ambassadeurs de septembre 1977

(Berne, le 1^{er} septembre 1977)

"Les Etats-Unis doivent assumer certaines responsabilités parce que personne d'autre ne peut le faire à leur place."

Cette phrase de M. Kissinger, prononcée à un moment où la nation paraissait saisie d'un doute global quant à ses engagements à l'étranger et où tant ses buts que les moyens employés étaient mis en cause, prononcée sans aucune des précautions entourant habituellement la discussion de la politique extérieure, a trouvé sa complète illustration depuis l'entrée en fonction de M. Carter. L'élimination des causes accidentelles qui, depuis l'affaire de Watergate, avaient sinon paralysé, du moins entravé l'action diplomatique américaine, a remis celle-ci dans la position centrale qu'elle occupe par la force des choses, parce que la puissance américaine est amenée tôt ou tard à peser dans toutes les situations ou presque où les protagonistes n'ont pas su trouver de solution sur le plan local et en raison du rôle dominant de l'économie américaine.

Sans doute, les conséquences de l'échec vietnamien n'ont pas fini de se faire sentir, comme on l'a encore vu dans l'affaire du Shaba. Les Etats-Unis restent sur leurs gardes lorsque de nouvelles tâches se présentent à eux. Il faut parfois des encouragements venant de directions dont on ne les aurait guère attendues pour les amener à accroître leur activité.

- 2 -

La principale leçon du Vietnam, la nécessité d'un large soutien national pour toute politique exigeant l'engagement de moyens importants, humains ou matériels, reste valable aujourd'hui. C'est d'ailleurs un point central de la philosophie du nouveau Président, et plusieurs chapitres de sa politique répondent très largement à cette préoccupation. L'appui qu'il trouve dans l'opinion publique repose largement sur l'habileté avec laquelle il a su en convaincre le citoyen américain.

Le dynamisme actuel de la politique américaine a d'autres causes encore: il est inclus nous semble-t-il dans la conception que les Présidents démocrates se font de leur fonction et dans la doctrine politique du parti. L'aspect activiste de cette philosophie se manifeste avec d'autant plus de vigueur dans les campagnes électorales que c'est peut-être lui qui différencie le plus clairement les deux grands partis américains.

Le Président Carter a donc aussitôt fait choix d'un certain nombre de domaines prioritaires sur lesquels il a des vues très arrêtées. Il a affirmé sans équivoque le caractère central de l'engagement des Etats-Unis en matière de droits de l'homme, fait des propositions concrètes de réduction du nombre des porteurs nucléaires, mis en marche une coopération accrue avec l'Europe, lancé une initiative de caractère totalement nouveau en Afrique du Sud et préparé une politique de rechange à la "diplomatie des petits pas", décidément dépassée, de M. Kissinger au Moyen-Orient. Il a présenté un programme assez complet de réforme de la politique énergétique américaine et pris une position très ferme sur les exportations de matériel nucléaire. Sur les exportations d'armes, dont il préconise la réduction, rien de concret n'est encore connu.

Je voudrais passer rapidement en revue ces différentes politiques et voir quelles réactions elles ont suscitées et comment on peut les juger après sept mois environ d'exercice du pouvoir par le nouveau Président.

De toutes ces politiques, celle qui concerne les droits de l'homme reste aujourd'hui la plus difficile à apprécier, aussi bien dans sa conception que dans ses résultats. Elle a son origine dans le souci de redonner à la politique américaine une dimension morale que M. Carter estime avoir été perdue sous les administrations précédentes et sans laquelle, croit-il, le large concours du peuple américain, dont je viens de parler, ne peut être obtenu. Un objectif de ce genre présente évidemment l'inconvénient de ne pouvoir guère être mis en relation avec des buts précis de politique étrangère, et d'avoir pour moyens essentiels des actes de nature à frapper, ou tout au moins à atteindre l'opinion publique. L'imprécision des buts sème l'inquiétude très au-delà des pécheurs les plus impénitents. La publicité donnée aux actions accroît les risques de réactions, à la fois imprévisibles et excessives, des Etats concernés.

Assez rapidement, d'autre part, cette politique était destinée à entrer en conflit avec des exigences impératives de la sécurité américaine et menacée en conséquence, si elle s'y pliait, de discrédit moral.

M. Carter n'a pas échappé à ces périls, mais il a tout de même su, en mettant l'accent sur l'aspect éthique de la politique et par un choix habile et modéré de gestes concrets, lui conserver pour une large part sa crédibilité et en limiter les conséquences négatives. Le Congrès s'est montré beaucoup moins prudent.

Les réactions hostiles, vous le savez, n'ont pas manqué; les plus inquiétantes pour la politique étrangère américaine n'étaient probablement pas celles qui se sont exprimées ouvertement. L'effet positif n'est pas douteux; le problème des droits de l'homme, surtout des droits élémentaires, n'était pas, malgré son actualité, vraiment "présent" dans la politique mondiale (il en allait autrement dans la politique européenne), avant l'arrivée au pouvoir de M. Carter. Il a pris aujourd'hui une actualité qui peut être bénéfique particulièrement dans les petits pays.

C'est bien entendu surtout dans les relations avec l'URSS que les conséquences de l'initiative du Président Carter méritent qu'on s'y arrête.

L'impact en est d'autant plus frappant que les deux gestes par lesquels M. Carter a exprimé sa position, la lettre à M. Sakharov et l'entrevue avec M. Boukowski, étaient purement symboliques, dirais-je. Aucune démarche n'a été entreprise au Kremlin et les Etats-Unis ne se sont même guère montrés soucieux de tirer parti des dispositions de l'Acte final d'Helsinki. L'inquiétude ressentie à Moscou était certainement beaucoup moins due à ces deux actions, en elles-mêmes sans danger pour le régime, qu'à l'incertitude sur l'ampleur des entreprises américaines futures. L'URSS a réagi sur deux plans. Elle a d'abord signalisé avec précision la limite qu'elle n'est pas disposée à voir franchir. "Nous n'admettons pas, a déclaré M. Brejnev, que l'on cherche à nous forcer à changer notre système". L'autre riposte a consisté à assurer que des négociations de désarmement pourraient être mises en danger par de nouvelles initiatives de M. Carter.

Les derniers développements semblent avoir rassuré les dirigeants soviétiques. Le discours de Charleston de M. Carter a été bien accueilli et la nouvelle administration américaine, saluée favorablement, je le rappelle, en URSS au début de l'année, retrouve une partie de sa popularité.

Les réactions critiques à la politique américaine des droits de l'homme à l'égard de l'URSS, vous le savez, Messieurs, se sont également manifestées en Europe occidentale, aussi bien de la part de M. Schmidt (et peut-être plus encore de M. Brandt) que du Président Giscard d'Estaing. M. Brandt est le représentant le plus convaincu de la politique d'action progressive, prudente et continue sur la base des accords de l'Allemagne occidentale avec les pays de l'Est et de l'Acte final d'Helsinki. Il redoute que des initiatives spectaculaires rendent ce travail de patience inutile, en incitant les dirigeants communistes à de brutales réactions, en particulier contre les dissidents.

Les difficultés rencontrées lors de la réunion préparatoire de Belgrade sont une illustration de la persévérance et de la modération requises pour arriver à des résultats. L'action diplomatique doit être poursuivie sans encourager les "dissidents" à des entreprises irréfléchies, mais sans non plus donner l'impression que l'Occident se désintéresse de leur sort, bien sûr. Les voix critiques qui se sont fait entendre n'expriment pas un désaccord sur les buts, mais ont surtout voulu rendre manifestes les écueils de toute activité dans le domaine des droits de l'homme. Il ne faut pas oublier surtout que, pour que la défense des droits de l'homme ne constitue pas une ingérence, il est nécessaire qu'elle ne vise aucun but ou avantage politique, mais réponde uniquement et essentiellement à des préoccupations de protection de la dignité humaine.

Dans l'autre branche principale de sa politique à l'égard de l'Union soviétique, le Président Carter était sur le terrain le plus solide du calcul stratégique. Il a démenti les critiques qui le soupçonnent d'avoir une attitude trop conciliante, par la décision qu'il a montrée dans l'exécution d'une politique hardie et nouvelle. Il a simultanément proposé une réduction parallèle du nombre des porteurs à un même niveau (l'URSS en a aujourd'hui plus que les Etats-Unis) et annoncé, en cas d'échec, qu'il était prêt à pousser le développement d'armes d'une technologie plus avancée que celle de l'URSS. Celle-ci s'est ainsi trouvée sur la défensive aussi bien dans le domaine de la propagande que de la tactique de négociation. On comprend l'agacement de Moscou. Les Etats-Unis ont cependant montré une certaine souplesse à Genève, et la prolongation des accords de Vladivostok ne paraît pas en danger.

Dans la même direction va le développement de la "bombe à neutrons", qui vise à rendre plus crédible au niveau tactique la doctrine de "flexible response", et peut être aussi à aider à un progrès dans la négociation MBFR. La bombe est le fruit de la préoccupation de M. Carter de renforcer le dispositif atlantique;

la vive réaction soviétique tient évidemment à l'importance politique attachée à la supériorité des armées russes dans le secteur central européen.

Conformément à la philosophie du "trilatéralisme", les Etats-Unis ont cherché à renforcer leurs liens avec l'Europe occidentale et le Japon. Le succès a été inégal. Si les efforts en vue de consolider l'OTAN et de souligner l'importance des liens économiques entre les partenaires ont été appréciés, la politique atomique de M. Carter, comme aussi ses efforts de désengagement en Corée, ont assombri d'une manière un peu plus que passagère les relations des Etats-Unis avec l'Allemagne et le Japon.

Dans la ligne de cet intérêt renouvelé pour l'Europe, on peut aussi placer une attitude un peu plus active des Etats-Unis dans le cadre de la CSCE, que M. Kissinger avait tendance à négliger au profit des contacts directs avec l'URSS. A l'égard de l' "eurocommunisme", il n'y a que des nuances par rapport à l'administration précédente, même si le ton a pu être un peu plus conciliant.

La Chine, en revanche, semble avoir quelque peine à entrer dans le système des relations internationales tel que le voit M. Carter. Les dirigeants chinois ont clairement marqué qu'ils n'entendaient pas changer de politique à l'égard de l'URSS et qu'ils souhaitaient tout autant que par le passé la "normalisation" avec les Etats-Unis. Rien n'indique que les conditions qu'ils y fixent (en particulier, rupture des relations diplomatiques avec Taïwan et dénonciation du traité de 1954) aient changé.

En Afrique australe et au Moyen-Orient, M. Carter s'est trouvé confronté avec ce type de responsabilités, particulier à la puissance américaine dont parlait M. Kissinger. Le conflit d'Afrique australe s'est cependant rapidement trouvé inséré dans une crise africaine de plus grande dimension, où les Etats-Unis n'ont avancé pour l'instant que très prudemment un ou deux pions. Au moment où M. Carter entrait en fonction, la conférence sur la

Rhodésie se terminait sur un échec, tandis que les Etats dits de la "ligne du front" décidaient de soutenir le "front patriotique" de MM. Mugabe et Nkomo, partisans de la lutte armée à outrance contre le régime Smith. La nouvelle administration n'a pas repris les initiatives spectaculaires de M. Kissinger de 1976, cependant, elle a apporté un soutien permanent marqué par la présence de hauts fonctionnaires américains, aux efforts du nouveau Secrétaire au Foreign Office, M. Owen. Ce dernier recherche une solution qui permettrait à la population noire de se prononcer aussi librement que possible sur son avenir. A cet effet, un projet de constitution devrait être préparé, et M. Owen espère rallier à sa formule les leaders noirs modérés, dont on sait qu'ils ont encore le soutien d'une large majorité en Rhodésie même.

M. Smith a, lui aussi, cherché un accord avec certains leaders noirs, mais ses intentions réelles restent obscures. Pour l'instant, ses efforts tendent à rallier la population blanche derrière lui, et les élections en cours tendent à démontrer que cette entreprise devrait être considérée comme réussie, après que son parti ait été affaibli par une dissidence d' "éléments durs". Les Etats de la "ligne de front", quant à eux, poursuivent leur politique équivoque de soutien actif et affiché aux guerilleros mêlés d'encouragements discrets aux tentatives de solution pacifique. Beaucoup dépendra en dernière analyse du choix de M. Smith lui-même, qui semble jouer avec l'idée qu'une aggravation de la situation en Afrique noire pourrait lui concéder un nouveau répit.

Dans les relations avec l'Afrique du Sud, les Etats-Unis ont pris la direction, les rôles étant répartis entre M. Carter, le vice-président Mondale et l'Ambassadeur aux Nations Unies, Young. M. Young a d'abord fonctionné en éclaireur et homme de liaison en direction de l'Afrique noire, région négligée par M. Kissinger et avec laquelle il a établi d'excellents contacts. Il a ensuite fait preuve d'une certaine habileté manoeuvrière, et même d'une habileté manoeuvrière certaine, en retardant le vote sur une résolution du Conseil de sécurité qui

visait à des sanctions contre l'Afrique du Sud. Enfin, il a pris l'initiative de la démarche des cinq puissances occidentales auprès de M. Vorster dans l'affaire de la Namibie. Dans ce domaine, les efforts n'ont pas encore abouti, car les positions juridiques de l'Afrique du Sud et des Nations Unies sont plus que malaisées à concilier, mais le rôle d'intermédiaire du groupe des cinq puissances est admis par les parties et, s'agissant de la Namibie, la situation est aujourd'hui moins explosive qu'elle ne l'était il y a six mois.

M. Mondale, pour sa part, a été chargé d'admonester M. Vorster sur le rejet de l'apartheid (M. Young s'était attiré une vive animosité du gouvernement sud-africain en mettant en cause sa légitimité), tandis que le Président Carter a su à la fois couvrir M. Young et discrètement corriger certaines déclarations un peu trop, disons, primesautières. Il n'empêche que le style de M. Young s'est révélé fort bien adapté à la nature des problèmes qui se posent en Afrique australe. Comme ancien activiste dans le mouvement de déségrégation du Sud des Etats-Unis, il a su naturellement trouver un ton qui pouvait contribuer à dégeler des positions de confrontation apparemment intangibles.

La Conférence de Maputo sur le problème rhodésien a déjà montré les succès que cette politique peut obtenir avec des moyens relativement modestes. La Conférence de Lagos sur l'action contre l'apartheid, qui vient de se terminer, confirme, nous semble-t-il, l'efficacité des efforts déployés, dans les coulisses, par les Etats-Unis et leurs alliés occidentaux pour neutraliser les tendances les plus radicales à l'oeuvre en Afrique noire.

La mobilité retrouvée de la diplomatie américaine a été contagieuse. La France a fait une tentative en partant sans doute de prémisses trop optimistes, pour améliorer sa position dans les Etats de l'Afrique orientale anglophone. Certaines grandes entreprises occidentales engagées en Afrique du Sud se sont décidées à appliquer, ou en tout cas élaborent des codes de bonne con-

duite (c'est-à-dire de rejet de l'apartheid). M. Vorster lui-même envisage de créer un Parlement pour les "coloured" de la République, privés du droit de vote il y a une vingtaine d'années. En même temps, il faut l'ajouter, il poursuit dans les mêmes formes que jusqu'ici la politique d'indépendance des "homelands" qui se heurte à l'hostilité de l'Afrique noire.

Un fruit évident de la politique américaine est l'inaction à laquelle l'URSS est pour l'instant condamnée dans cette région.

Elle cherche bien entendu toujours à renforcer ses positions par la livraison d'armes, mais l'heure est plutôt, en tout cas pour le moment, à la politique. Il appartiendra à M. Carter et à son équipe de maintenir la dynamique qu'ils ont réussi à créer.

Tout cela ne signifie pas encore que le péril d'une confrontation sanglante entre les races soit écarté dans cette partie du monde, mais seulement que les chances d'un dialogue se sont accrues. Je n'ai pas besoin de dire que, en raison des importants intérêts suisses existant dans la région, nous suivons l'évolution des événements avec une attention toute particulière.

Tandis qu'en Afrique australe la négociation marquait ainsi quelques avantages sur l'affrontement armé, les conflits se sont multipliés dans le reste de l'Afrique. Il convient de remarquer cependant qu'à part la brève et mystérieuse affaire du Shaba, les conflits mettent en cause des membres de la Ligue arabe et sont, sinon provoqués, du moins exacerbés par des tensions au sein de la Ligue. Une autre caractéristique plus inquiétante est le rôle de l'URSS dans la plupart de ces conflits. Inquiétante en particulier parce qu'il est difficile de voir quels objectifs exacts l'URSS poursuit en Afrique en ce moment. L'association étroite avec ses deux protégés d'Afrique australe, l'Angola et le Mozambique, ne peut guère manifestement l'intéresser du point de vue économique. Sans doute des ports seront développés

en stations pour la flotte russe de haute mer, qui ne s'est cependant encore guère manifestée. Le but de l'opération du Shaba, montée certainement avec l'accord et le soutien de l'URSS, reste dans l'ombre.

Dans le cas de l'Ethiopie, les motifs apparaissent plus clairement (il s'agit d'une poursuite de la politique entreprise par la création d'un énorme dépôt d'armes en Libye, pour faire peser une forte menace sur les Etats arabes modérés de la vallée du Nil). Mais il reste difficile à comprendre que l'URSS ait choisi un instrument aussi incertain que le régime Mengistu, combattu par ses minorités et une partie de son propre peuple, et divisé en factions rivales qu'opposent des incidents sanglants.

L'impression est aujourd'hui que le contrôle des événements a échappé à l'URSS, qui se trouve en présence d'un conflit opposant un allié de longue date (dont elle critique la politique) à un autre, dont les perspectives de survie sont incertaines.

Le mécanisme par lequel l'URSS a été entraînée dans ce guêpier est la conséquence de certains regroupements de forces très significatifs qui se sont produits dans la région.

La radicalisation du régime du Sud-Yemen et la révolution somalienne de Siad Barre avaient placé le contrôle des principaux abords sud de la Mer Rouge entre les mains de régimes "progressistes", une situation inacceptable pour l'Arabie séoudite et, plus tard, après leur brouille avec l'Union soviétique, pour l'Egypte et le Soudan. Sous couleur de transformer la Mer Rouge en un "lac arabe", ces pays soutenaient la lutte des rebelles érythréens contre Addis Abeba, tout en préconisant le passage de Djibouti à l'indépendance, contre les revendications croissantes de l'Ethiopie et de la Somalie.

Les succès des rebelles érythréens, ainsi que ceux des autres opposants au régime militaire éthiopien, servaient les chances de la Somalie de pouvoir réaliser ses aspirations territoriales sur l'Ogaden, particulièrement au moment où l'aile

- 11 -

extrémiste des militaires éthiopiens, ayant pris le dessus (février 1977), excluèrent les conseillers américains. C'est précisément à ce moment-là que l'URSS jugea bon, à partir de sa base de Libye, qui suscite la plus vive inquiétude chez les pays arabes modérés, de se porter au secours du Colonel Mengistu. On espérait à l'origine, à Moscou, pouvoir réconcilier les deux voisins et, à défaut, semble-t-il, forcer la Somalie, dont l'armée dépend fortement de ses conseillers soviétiques, à se restreindre.

L'armée et la milice éthiopiennes, cette dernière une organisation hâtive, ne semblent pas en mesure de s'opposer efficacement aux rebelles de l'Ogaden, qui reçoivent en tout cas un soutien logistique de la Somalie. La Libye, seul allié potentiel de l'Ethiopie, semble reculer devant un conflit avec l'Egypte, après les heurts du mois de juillet.

Les Etats-Unis sont allés un peu plus loin qu'au Shaba; ils ont offert à la Somalie une aide militaire dont on doute qu'elle serait d'utilité immédiate pour une armée entraînée à l'utilisation d'armes soviétiques. Manifestement, le Président Carter évite la confrontation avec l'URSS en Afrique. Cela lui est d'autant plus facile que la diplomatie soviétique s'est placée dans une situation que l'on peut qualifier de très délicate.

Les Etats africains suivent le conflit avec attention, mais sans pouvoir guère l'influencer. La médiation tentée par l'OUA a pratiquement échoué. Une annexion de l'Ogaden par la Somalie porterait cependant atteinte au principe fondamental du respect des frontières héritées de la colonisation, sur lequel, en vérité, repose l'équilibre politique en Afrique. L'ingérence soviétique cause de plus en plus de ressentiment, comme on a pu le constater au Sommet de l'OUA de Libreville.

Les tensions dans la Corne de l'Afrique ont un certain parallélisme au conflit du Moyen-Orient, qui rend plus difficile la position économique de l'Egypte et souligne la division des pays arabes en modérés et "durs". Il est donc à craindre que chacun des conflits contribue à aggraver l'autre.

Le Président Carter était arrivé au pouvoir sans programme précis pour la solution du conflit, mais conscient du fait que les parties attendaient des Etats-Unis un rôle actif. Il a commencé par réaffirmer les liens avec Israël, tout en lançant prudemment quelques idées nouvelles. Il a développé sa conception dans le cadre de contacts répétés, directs ou par l'intermédiaire de M. Vance, avec tous les intéressés.

Par touches successives, M. Carter a progressivement délimité des éléments de la position américaine que M. Kissinger avait laissés dans l'ombre. En particulier, il a fait plusieurs gestes, vous le savez, en direction des Palestiniens. Tout en inquiétant vivement l'opinion israélienne, il a réussi à éviter une mobilisation du public américain par le "lobby" israélien, et il a suffisamment avancé dans la direction des demandes arabes pour que l'impression d'un progrès, même lent, vers une solution se soit maintenue. La mission Vance a été, du moins à cet égard, un succès.

Si l'on continue à parler, surtout en Syrie, d'une "cinquième guerre", c'est avant tout en réponse à la politique suivie par M. Begin depuis qu'il a été hissé au pouvoir par la débâcle du parti travailliste aux dernières élections.

Ces élections, si surprenant que cela puisse paraître, n'ont pas roulé sur le problème de la paix, mais sur celui de la situation économique et sur les faiblesses du parti travailliste alors au pouvoir et victime manifestement d'une forte usure du pouvoir. Le bloc de M. Begin n'a progressé que d'une façon minime par rapport à 1974. C'est le parti du Général Yadin, le Dash, très modéré dans la question de la paix, qui a profité du recul travailliste, mais il n'a pu se mettre d'accord avec M. Begin pour participer au nouveau gouvernement. M. Begin n'a pas fait voter l'annexion de la Cisjordanie, parce qu'elle n'est pas nécessaire à ses yeux; c'est une partie intégrante d'Eretz-Israël. Il n'a pas osé non plus mettre à exécution son intention annoncée d'é-

tendre la législation israélienne aux territoires occupés. Il s'est borné à certaines prestations sociales, qui ont aussitôt été refusées par les municipalités arabes. Il a aussi légalisé trois colonies de la vallée du Jourdain, au risque d'une protestation américaine qui n'a pas manqué de se produire.

Rien d'irréparable n'a donc encore été fait, et on peut penser que rien ne se fera aussi longtemps que M. Dayan sera Ministre des affaires étrangères. Il n'y a simplement eu aucun progrès du côté israélien vers la nécessaire solution de compromis.

Il n'est pas certain que cette situation persiste très longtemps. M. Begin, j'y ai fait allusion déjà, est parvenu au pouvoir parce que l'électeur israélien n'est pas satisfait de son sort. Une politique d'obstination maintient l'économie israélienne sous le poids accablant des dépenses de défense nationale et ne peut permettre aucun allègement. Il est donc possible que ce soit sur son front intérieur que M. Begin subisse la pression la plus efficace.

Les Etats arabes "du champ de bataille" (Egypte, Syrie, Jordanie) ont été d'accord jusqu'ici sur un point: la condamnation du gouvernement Begin (dont on affirme en même temps que sa politique ne diffère pas substantiellement de celle de son prédécesseur). En revanche, aucun accord sur la proposition américaine de rencontre des Ministres des affaires étrangères et mêmes incertitudes que jusqu'ici quant à la représentation palestinienne à la Conférence de Genève toujours préconisée. Il ne fait pas de doute que la question des conséquences de la paix, mot maintenant accepté par les pays arabes, est vue de manière assez différente au Caire et à Damas. Sur le sujet, encore un peu prématuré, de l'entité palestinienne, les oppositions sont même plus vives encore. Aujourd'hui donc, la solution du problème reste en partie une affaire inter-arabe.

Les Palestiniens se sont tant bien que mal remis de la perte de crédibilité politique qui avait suivi leur brouille avec la Syrie et l'intervention syrienne au Liban. Leur statut dans ce pays est réduit par les derniers accords conclus, dont cependant l'exécution demandera du temps. Ils ont, au moins depuis le début de l'année, retrouvé le loisir de reprendre leurs efforts politiques. Le Conseil national palestinien du mois de mars a paru s'orienter vers l'acceptation d'un mini-Etat palestinien. Aujourd'hui, les Palestiniens modérés semblent enclins à souscrire au moins à l'essence de la résolution 242; ils demandent seulement et tout naturellement qu'on y ajoute la reconnaissance du peuple palestinien comme tel. La question revêt quelque importance dans l'immédait, car elle est liée à celle de contacts avec les Etats-Unis.

La récente mission de M. Vance a contribué à une certaine détente, mais celle-ci est conditionnée par de nouveaux progrès qui maintiennent la confiance des pays arabes dans les chances d'une solution pacifique.

La Conférence de Genève ne paraît pas devoir être réunie dans un proche avenir. Elle supposerait au moins encore un "round" de négociations, tel que celui que vient d'accomplir M. Vance. On peut d'autant plus le déplorer que les Etats-Unis ont maintenant une conception à peu près complète, comprenant le retrait des territoires occupés (avec quelques rectifications de frontières et la création de zones démilitarisées), une entité palestinienne en association avec la Jordanie et peut-être la Syrie, paix comportant des relations normales, sinon diplomatiques, et la coopération entre les ex-belligérants. Seule la question des garanties reste encore ouverte. Nul doute que si une solution globale voit jamais le jour, elle sera très proche de celle qui vient d'être exprimée.

- 15 -

Nous ne pouvons qu'exprimer l'espoir de voir s'instaurer la paix sur ces prémisses, sans qu'il soit jugé nécessaire au préalable de risquer un nouvel affrontement guerrier, dont les conséquences, aussi pour notre pays, sont impossible à évaluer.

La politique de l'énergie de M. Carter a avant tout un caractère intérieur; en raison de l'énorme consommation américaine, elle revêt naturellement une grande importance à l'extérieur également; de surcroît, la politique de non-prolifération poursuivie par le Président pourrait sérieusement toucher à la solution des problèmes énergétiques dans d'autres pays dont le nôtre. Je n'ai pas l'intention de m'attarder sur le problème en lui-même, qui sera largement traité au cours de cette Conférence. Je ne m'arrêterai qu'à ce que la politique américaine dans ce domaine nous a appris sur les conceptions et la personnalité de M. Carter. Tout d'abord, on doit dire qu'il a su présenter avec adresse son programme au public américain, et créer ainsi une certaine pression populaire sur le Congrès pour que des mesures concrètes soient prises. Il a aussi obtenu à la Chambre des Représentants un meilleur résultat que celui que l'on aurait pu attendre au vu des réactions des parlementaires aux propositions de l'administration dans d'autres secteurs.

En ce qui concerne la vente d'équipements nucléaires à l'étranger, où M. Carter a rencontré des difficultés plus considérables qu'il ne les attendait, on doit reconnaître, me semble-t-il, la souplesse et la patience dont il a fait preuve, et la finesse avec laquelle il a réparé les accrocs créés aux relations germano-américaines. M. Carter est tenace. On peut penser qu'il n'a pas encore dit son dernier mot à ce sujet.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur un Président au pouvoir depuis moins d'un an et qui n'a pas eu jusqu'ici à affronter l'épreuve d'une crise majeure. L'impression générale qui se dégage est que la nouvelle administration, dont les rouages ont mis un certain temps à s'adapter les uns aux

autres, donne aujourd'hui l'image d'une équipe efficace, qui a su inspirer confiance à l'intérieur et à l'extérieur, et dont la patience et la persévérance paraissent le trait dominant. Il s'agit-là de qualités éminemment utiles à la solution des problèmes auxquels les Etats-Unis sont confrontés.

La profonde récession que nous traversons encore frappe le monde entier. Vous le savez tous, au demeurant, elle se traduit d'abord (mais pas dans notre pays heureusement) par un important chômage qui entraîne une certaine dégradation du climat et qui, bien entendu, influence fortement les décisions des dirigeants. Les Etats-Unis sont les seuls à échapper à cette conséquence psychologique de la situation économique. En raison du rôle moteur des économies développées, les pays d'Europe orientale et ceux du Tiers Monde sont eux aussi affectés par la récession, ainsi que par le poids du prix du pétrole. C'est sur cet arrière-fond qu'il convient de voir les tensions et les désordres dont sont accablés certains pays, en tenant présent à l'esprit qu'une amélioration substantielle ne doit guère être attendue pendant l'année prochaine, malgré la croissance prévue des principales économies occidentales.

Je tiens à relever, car il s'agit de sujets de satisfaction dans un tableau qui pourrait paraître assez morose, plusieurs succès importants de la démocratie. Après le rétablissement d'institutions libres en Grèce et au Portugal, c'est l'Espagne qui a un parlement élu dont s'est dégagé sans difficultés une majorité de gouvernement, c'est l'Inde qui a retrouvé ses institutions démocratiques et se présente de nouveau comme le siège de la plus grande tentative de progrès dans la liberté, le Maroc qui a connu des élections pluralistes. Dans d'autres pays, la résistance à l'arbitraire du pouvoir s'est manifestée avec force. Que cette réaction se soit produite au moment même où M. Carter donnait une actualité nouvelle à l'idée des droits de l'homme permet d'espérer que certains progrès seront réalisés dans un domaine où les dernières années ne nous avaient guère ap-

porté de satisfactions. Il serait imprudent cependant d'y voir plus que des signes avant-coureurs d'une amélioration possible. La tâche de développer le respect des droits les plus élémentaires reste ardue et complexe.

Permettez-moi pour finir de jeter un très rapide coup d'oeil sur l'Europe occidentale. Elle reste un demi-continent de contrastes et de diversité, où s'entrecroisent les fils de multiples développements politiques et économiques. La Communauté économique européenne s'apprête, non sans hésitation, à négocier l'admission de trois nouveaux membres, l'Espagne, la Grèce et le Portugal. Cet effort, politiquement très souhaitable, pose des problèmes économiques, particulièrement en période de récession, bien sûr. En France et en Italie, dans le même temps, la question de la participation des partis communistes au pouvoir reste actuelle, quoique certains signes, qui pourraient bien ne pas tromper, indiquent que leurs dirigeants ne sont nullement pressés, ni dans un pays, ni dans l'autre. La Grande-Bretagne connaît un étrange régime d'alliance politique, à tout le moins inédit, qui devrait retarder les élections générales d'un an au moins. Il reste encore incertain si les élections parlementaires européennes pourront être mises sur pied avant l'année prochaine.

Je suis frappé cependant, et ce sera une dernière réflexion, par une certaine atmosphère pessimiste et maussade qui ne me paraît pas entièrement justifiée par la conjoncture économique, si défavorable soit-elle. Manquerait-il à l'Europe, en ce moment, la confiance dans les moyens faits de liberté et de participation démocratique qui lui ont donné dans le passé une prospérité sans précédent ? C'est bien possible. Je veux espérer, et l'expérience antérieure nous donne de bonnes raisons de le faire, qu'il ne s'agit-là que d'une faiblesse temporaire et que notre vieille Europe va retrouver tôt ou tard l'entrain et la vitalité qui la caractérisaient naguère.