

Confidentiel

CONSEIL NATIONAL

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES

(Séance du mardi 24 février 1976)

T o u r d ' h o r i z o n

(situation au 6 février 1976)



COUP D'OEIL RETROSPECTIF SUR 1975

Il est toujours un peu artificiel de chercher à ramener les événements multiples et divers qui jalonnent le cours d'une année, particulièrement lorsqu'elle est aussi remplie que celle qui vient de s'achever, à un seul trait dominant. Pour 1975, on est cependant tenté de rechercher ce trait dans le recul (partiel, faut-il le préciser) des Etats-Unis comme puissance mondiale. Manifeste au Vietnam, en Angola et au Liban, apparent à l'Assemblée générale des Nations Unies, finalement effectif, après des succès remarquables dans la négociation sur le conflit israélo-arabe, ce recul est, comme vous le savez, la conséquence d'une crise des institutions américaines. A la suite de l'affaire du Watergate, tous les aspects de la puissance exécutive sont soumis par le Congrès à un examen impitoyable, les pouvoirs du Président autant que possible paralysés, ses actions minutieusement épluchées.

Il est important de constater pourtant que ce recul n'affecte pas le rapport des forces militaires en Europe qui reste caractérisé par l'énorme armement soviétique et le parapluie atomique américain compensant l'absence d'une défense européenne intégrée.

Cette période d'auto-accusation, dont il y a tout lieu de penser qu'elle sera assez brève, a cependant sapé la confiance de beaucoup d'Etats et d'hommes politiques dans les Etats-Unis comme alliés, voire comme partenaires de négociations difficiles, encouragé nombre d'extrémistes et même induit l'autre Super-Grand à profiter de ce déplacement de l'équilibre mondial pour avancer quelques pions.

- 2 -

Comme la réorientation de l'activité extérieure du géant américain est la conséquence d'un processus interne encore en cours, ses limites ne peuvent être fixées pour le moment. Cette incertitude, qui a influencé également les jugements portés sur des événements indépendants de la crise américaine, a fortement contribué à une appréciation pessimiste des autres événements marquants de l'année, qu'il s'agisse de l'évolution au Portugal, en Italie, de l'état d'urgence en Inde, de la fin de l'ère Franco en Espagne ou du conflit saharien. Même la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, menée à chef en été à Helsinki, a été peut-être soumise à un examen plus sévère dans ses résultats à venir en raison de cette constellation sans doute transitoire.

Cette Conférence a été pour notre pays l'un des principaux événements de politique extérieure de l'année 1975. Elle a représenté l'aboutissement d'un effort diplomatique considérable, auquel pour la première fois depuis la guerre tous les Etats européens (sauf l'Albanie) ont été associés. Si l'URSS a obtenu un succès par la réunion elle-même de la Conférence, un projet qu'elle avait poursuivi avec persévérance pendant vingt ans, elle a été moins heureuse avec les principes des relations internationales qu'elle voulait voir proclamer et qui devaient donner un caractère définitif aux mutations territoriales de l'après-guerre. Venant après les traités dits Ostverträge de 1970, le plus important de ces principes, celui de l'inviolabilité des frontières, ne présentait plus d'intérêt; il a encore été affaibli par le principe du changement pacifique des frontières. L'Union soviétique a en outre été entraînée dans la discussion pied à pied sur la fameuse "corbeille III" à des concessions assez sensibles dans le domaine des "contacts humains".

Dans le Sud-Est asiatique, la débâcle du régime Thieu a successivement porté tous ses fruits: victoire des Khmers rouges au Cambodge, établissement d'une République populaire au Laos, procédure accélérée de réunification des deux Vietnam, le tout accompagné de

- 3 -

transformation sociales radicales dans toute la péninsule indochinoise. La Thaïlande et peut-être la Malaisie sont aujourd'hui menacées de l'intérieur, et font face à un voisin puissant qui pourrait être tenté d'utiliser son imposante armée pour précipiter un changement de régime. On peut penser cependant que les relations difficiles que la République Démocratique du Viet-Nam entretient avec la Chine vont l'inciter à la prudence.

La dialogue Nord-Sud, élargi des questions pétrolières à tout un ensemble de revendications du Tiers Monde, s'est poursuivi par étapes, pour aboutir à un cadre institutionnel désormais bien établi. Il est trop tôt pour parler de résultats concrets.

ITALIE

L'Espagne et le Portugal sont aux prises, à des étapes diverses, avec le problème de l'établissement d'une démocratie, l'une à partir d'un régime autoritaire, l'autre à sa place. L'Italie, qui a connu une expansion économique extrêmement rapide depuis la dernière guerre, traverse une crise de croissance due à l'inadaptation de ses structures politiques et administratives et se trouve confrontée au problème de l'impuissance à laquelle les jeux de ses partis politiques ont condamné ses institutions, avec, à l'arrière-plan, le risque d'une dictature de droite ou de gauche.

Notre voisin méridional est privé de gouvernement depuis que le parti socialiste a retiré le 7 janvier dernier, le soutien incertain dont il faisait bénéficier au Parlement le Cabinet bicolore démocrate-chrétien et républicain, constitué en novembre 1974 par M. Aldo Moro.

Cette décision, assortie d'exigences nouvelles adressées au futur gouvernement, ont conduit à une impasse. Les socialistes, qui craignent d'être exclus du pouvoir par un accord direct

- 4 -

entre la démocratie chrétienne et le parti communiste et souhaitent conserver leur rôle d'arbitre sur la scène politique italienne, entendent briser le cadre jadis considéré comme "magique" du centre-gauche, à l'intérieur duquel les gouvernements italiens se sont faits, défaits et refaits depuis près de quinze ans. Ils bloquent toutes les tentatives du chef du gouvernement sortant pour surmonter la crise sur cette base, mais la solution alternative qu'ils proposent - élargissement officiel de la majorité au parti communiste - n'est pas acceptable pour les démocrates-chrétiens, peu désireux de transformer en une alliance formelle la relation d'entente tacite les unissant occasionnellement aux communistes.

La crise actuelle, qui est la 37^e depuis la proclamation de la République, est en fait une conséquence du résultat des élections administratives de juin 1975, qui ont confirmé le déclin de la démocratie chrétienne et l'ascension du parti communiste italien (les deux partis ont recueilli respectivement 35,3 % et 33,45 % des voix), élections dont le parti communiste a également profité au niveau national.

Mais la crise a encore eu une autre cause: la singulière tactique suivie par les communistes italiens qui, sans avoir pu donner jusqu'à présent les preuves d'une indépendance réelle vis-à-vis de Moscou, n'en choisissent pas moins une voie fort peu orthodoxe d'accès au pouvoir, puisqu'ils s'efforcent non pas de s'allier aux socialistes, comme leurs camarades français l'ont fait jusqu'à présent, mais de partager le pouvoir déjà détenu par les démocrates-chrétiens. Ce "compromis historique" s'ébauche déjà dans la pratique, à la vive irritation des socialistes italiens, mais il ne constitue pas une solution à la crise actuelle puisque les démocrates-chrétiens refusent de l'officialiser.

Des élections anticipées n'apporteraient guère de solution au problème, à moins d'un recul du parti communiste sur

un large front. L'inclusion de ce parti dans le gouvernement, à plus ou moins long terme, demeure donc une hypothèse qu'on ne peut écarter d'emblée.

ESPAGNE

L'Espagne a traversé sans heurts la première phase de l'après-franquisme, celle de la passation des pouvoirs au nouveau Roi Juan-Carlos, mais ne s'est, jusqu'à présent, engagée que timidement dans la seconde phase attendue, évidemment plus délicate, celle d'une démocratisation des structures de l'Etat.

Le nouveau gouvernement de centre droite qui a été formé inclut des personnalités modérées (notamment Manuel Fraga Iribarne et José Marias de Areilza aux postes clefs de Ministre de l'intérieur et des affaires étrangères) et a publié le 15 décembre dernier un programme contenant des éléments novateurs qui établissent clairement la volonté d'ouverture des nouveaux dirigeants espagnols. Les mesures concrètes prises jusqu'à présent indiquent cependant que ces derniers, sans doute pour ne pas perdre l'appui de l'armée et d'autres piliers du régime, n'envisagent qu'une libéralisation très graduelle.

C'est aussi la pression des forces conservatrices -notamment au sein du Conseil du Royaume et des Cortes- en vue d'une transformation prudente de l'ordre actuel par la voie constitutionnelle que l'on reconnaît derrière le discours prononcé récemment par le Premier Ministre devant cette dernière assemblée. Contrairement aux espoirs de l'opposition, ce discours n'incluait pas un calendrier des réformes promises et n'a pas dissipé le malaise suscité par la manifestation de forces contradictoires au sein du nouveau gouvernement espagnol.

- 6 -

Le gouvernement a donc tracé d'emblée des limites à la libéralisation; il a notamment annoncé que le parti communiste resterait interdit. L'avenir montrera si, par leur prudence, les dirigeants actuels n'ont pas réduit à l'excès leurs chances de parvenir à une entente avec l'opposition modérée et ne courent pas le risque de vouer, à terme, leur politique centriste à l'insuccès.

Souhaitons que les libéraux puissent entre temps, avec l'appui de l'Europe qui a le devoir de les y encourager par des actes, atteindre les buts qu'ils se proposent.

PORTUGAL

Tout comme l'Espagne, le Portugal traverse la période difficile de mue entre un régime autoritaire et une démocratie véritable.

L'évolution a d'abord été plutôt inquiétante: les militaires portugais paraissent enclins à mettre en place, avec l'appui du parti communiste, un système politique qui faisait fi de la volonté des électeurs. Après de multiples péripéties, l'échec du coup d'Etat du 25 novembre a mis fin aux projets utopiques de la tendance extrême du mouvement des forces armées (MFA) et, pour un certain temps au moins, aux efforts du parti communiste portugais pour prendre le pouvoir.

La situation politique ne s'est toutefois pas véritablement stabilisée. Les officiers de la tendance modérée, qui détiennent depuis l'échec de la conjuration des unités révolutionnaires le pouvoir au sein du MFA, continuent à revendiquer, à tout le moins pour un certain temps, un droit de contrôle étendu sur les institutions démocratiques, que le parti socialiste, entre autres, n'est pas disposé à leur reconnaître. Les négociations engagées

- 7 -

entre les partis politiques et l'armée en vue de réviser le pacte imposé au printemps 1975 par le MFA sont pour le moment dans l'impasse. D'autre part la nouvelle alliance des militaires et des partis politiques de la gauche démocratique et du centre se trouve dans une situation économique extrêmement difficile.

On doit se réjouir de voir l'Europe occidentale et plus particulièrement la CEE faire, en ce moment précis, des efforts pour aider la jeune démocratie portugaise à surmonter ses difficultés.

MOYEN-ORIENT

Ainsi que je le signalais plus haut, la diplomatie américaine, après avoir mis sous toit un "accord intérimaire" qui stabilise pour une relativement longue période la situation dans le Sinai et avoir contribué à la réouverture du Canal de Suez, n'a pu maintenir son élan dans la dernière partie de l'année. Les assurances adressées à la Syrie qui avaient accompagné l'"accord intérimaire" ne se sont pas traduites par de nouvelles négociations avec Israël, et c'est au contraire au Conseil de sécurité, Israël étant absent, qu'un nouvel effort a été tenté.

Il n'est pas absolument clair pour quelle raison les dirigeants syriens, dont on sait qu'ils sont divisés, ont renoncé à tenter un nouvel effort de désengagement sur le Golan. Peut-être ont-ils pensé que les succès qu'ils avaient obtenus par leur rapprochement avec la Jordanie et le contrôle accru qu'ils s'étaient assuré dès le printemps sur l'OLP par la création d'un commandement commun, succès dont ils attendaient une consolidation de leur position militaire bien nécessaire au moment de la défaillance égyptienne, risquaient d'être compromis par une négociation avec Israël. On ne peut guère douter qu'ils aient été aussi influencés par les résultats des débats sur le sionisme à l'Assemblée Générale de l'ONU et l'établissement d'un comité de cette Assemblée

- 8 -

pour les droits inaliénables du peuple palestinien. Il n'est pas surprenant en tout cas que le recours au Conseil de sécurité leur ait été conseillé par l'URSS, exclue de la négociation dans la phase des "petits pas" et qui avait déjà encouragé en 1974 M. Arafat à se rendre à l'ONU.

Grâce au levier procuré par le renouvellement du mandat des Casques bleus, la Syrie obtint non seulement le débat au Conseil de sécurité, qui ne s'était pas occupé du fond du problème du Moyen-Orient depuis octobre 1973, mais encore la participation de l'OLP, dans des conditions sans précédent, aux travaux du Conseil.

La Syrie, comme les Palestiniens, se trouvait mise en face d'un dilemme quant à la ligne à suivre devant le Conseil de sécurité. Une position modérée pouvait incliner les Etats-Unis, plus que jamais placés dans le rôle d'avocat d'Israël par l'absence de leur protégé, à s'abstenir dans le vote et à permettre ainsi l'adoption d'un texte amendant plus ou moins la fameuse résolution 242 de 1967 où les Palestiniens n'étaient reconnus que comme réfugiés. En cas d'intransigeance des Etats-Unis, cette position modérée pouvait les isoler, comme il était advenu au début de décembre, dans le débat sur les raids israéliens contre le Liban.

La Syrie et l'OLP étaient cependant les prisonniers de leur propre rigidité, des accusations qu'ils avaient proférées contre l'Egypte et des menaces des extrémistes du "front du refus" - groupe d'organisations palestiniennes qui rejettent l'idée d'un mini-Etat palestinien. Sous leur influence, les Etats arabes présentèrent d'abord une résolution dure, qui non seulement demandait l'évacuation de "tous les territoires" occupés en 1967 (corrigeant ainsi une ambiguïté au moins apparente de la version anglaise), mais encore faisait dépendre tout accord de paix de la solution préalable du problème palestinien. Comme il apparaissait visiblement que non seulement les Etats-Unis, mais d'autres Etats ne pouvaient accepter ce projet, les pays non alignés préparèrent un

nouveau texte édulcoré des dispositions les plus inacceptables. Le nouveau texte représentait une importante concession de la part de l'OLP, car il préconisait que des "arrangements appropriés" devaient être pris pour "garantir, conformément à la Charte des Nations Unies, la souveraineté... à l'intérieur de frontières sûres et reconnues de tous les Etats de la région". C'était presque la reconnaissance d'Israël. Cet effort permit à la résolution d'obtenir de justesse la majorité des voix, mais ne suffit pas à prévenir trois abstentions significatives (Grande-Bretagne, Italie et Suède) et, bien entendu, le veto américain.

La situation au Moyen-Orient est aujourd'hui caractérisée à la fois par l'affaiblissement de la position israélienne et par la division des Arabes. Celle-ci a des conséquences d'autant plus sérieuses que, comme ne cessent de le répéter les Egyptiens, le problème actuel des Palestiniens ne peut être résolu que si les Arabes se mettent d'accord sur une position commune. Il est en effet aisé pour Israël, peu enclin à rendre la Cisjordanie, de prendre prétexte des divergences entre pays arabes pour ne rien faire.

Au milieu de ces manoeuvres multiples, on ne peut ignorer la vitalité manifestée par l'idée de la Conférence de Genève. Soutenue par l'URSS, qui y voit un moyen de raffermir son influence, elle n'est rejetée par personne. Les Etats-Unis ont pratiquement abandonné la procédure des "petits pas", mais restent opposés à la participation de l'OLP à la Conférence de Genève, au moins au début, point sur lequel ils s'opposent à la Syrie. On peut penser qu'un compromis est actuellement recherché. Les méthodes de travail de la Conférence, dont son succès dépend essentiellement, n'ont même pas encore fait l'objet de discussions.

Les événements du Liban sont étroitement liés au conflit israélo-arabe. Leur origine est à chercher dans l'agitation provo-

quée parmi les Palestiniens par la ligne modérée de M. Yasser Arafat et de la majorité de l'OLP. Les incidents et les excès commis par les groupes d'opposition ont provoqué une violente réaction de la part des milices chrétiennes (avant tout maronites). Les affrontements qui ont suivi entre des coalitions assez lâches des milices chrétiennes (maronites et grecs-catholiques essentiellement) et des groupes appelés un peu bizarrement "islamo-progressistes" (qui incluent les Palestiniens de diverses tendances) ont été alimentés par toutes les défauts des structures sociales libanaises:

- inefficacité et corruption de la classe politique et de l'administration,
- distorsions régionales et sociales dans un développement économique par ailleurs brillant,
- antagonismes culturels entre Libanais "modernes" adaptés à l'activité économique et à l'émancipation sociale de type occidental et groupes plus traditionnels qui y voyaient une trahison de l'idéal religieux, surtout islamique,
- enfin, l'émiettement de la société libanaise en clans de caractère quasi féodal dont les membres étaient presque tous armés, avec comme corollaire la faiblesse du sentiment national.

Les affrontements ne visaient pas à la destruction de l'adversaire, mais à son intimidation; à l'origine, il s'agissait d'une violence contrôlée ayant des objectifs limités. Mais le nombre de plus en plus élevé de morts et les destructions de biens économiques ont créé de profonds ressentiments dans les deux camps, et dans les derniers "rounds" la direction avait manifestement, au moins en partie, échappé aux leaders.

- 11 -

Les interventions étrangères par versements d'argent et livraisons d'armes ont joué un rôle important. C'est la Syrie qui est intervenue de la manière la plus massive, ouvertement, par ses efforts de médiation et, en secret, en soutenant successivement et parfois simultanément les différentes factions les unes contre les autres. Le but de la politique syrienne est apparemment d'avoir à ses côtés un Liban faible et influençable, où se trouve une OLP forte et qui lui soit étroitement liée. La dernière intervention syrienne, qui a conduit à un cessez-le-feu apparemment un peu plus solide que les précédents, s'est faite avec l'accord de la plupart des leaders chrétiens. Les éléments qu'elle menace le plus sont les irréductibles palestiniens du "front du refus" soutenus par l'Irak et la Libye. C'est l'Armée de libération de la Palestine, jusqu'ici stationnée en Syrie, et en fait un bras de l'armée syrienne, qui s'est chargée de maintenir le calme. Israël a laissé faire jusqu'à présent, préférant apparemment une paix syrienne au Liban à l'anarchie et à l'incertitude qui peut en résulter.

Les Syriens, qui se manifestent ouvertement par une mission militaire chargée de faire respecter ouvertement le cessez-le-feu, paraissent très soucieux de limiter leur rôle au rétablissement de l'ordre et à la réalisation de quelques réformes en faveur des groupes musulmans.

La "partition" dont certains groupes chrétiens avaient utilisé la menace comme moyen de pression, au risque de la rendre inévitable, semble écartée pour le moment. On discerne mal cependant les linéaments d'un "Liban nouveau". Les concessions politiques faites par les chrétiens n'ont guère de signification dans le cadre politique existant avant les événements. Elles pourraient se révéler lourdes de conséquences dans le cas d'une élimination, tout à fait possible, de l'ancien personnel politique musulman.

ANGOLA

Les dernières semaines ont amené dans ce pays un complet renversement des rapports de force. Le FNLA ne contrôle plus qu'une mince bande de territoire à la frontière du Zaïre, tandis que les forces de l'UNITA sont en pleine retraite sur le front Sud. Il est clair que le MPLA n'aurait pu remporter ces éclatants succès sans une aide massive de la part de l'URSS et de Cuba. Depuis la proclamation d'indépendance, l'aide militaire soviétique a doublé de volume. Elle comprend aujourd'hui des armes lourdes, telles que les lance-roquettes multiples, des pièces d'artillerie et des avions. Les Cubains combattant en Angola sont évalués à près de 10.000 hommes. Ce qui frappe dans l'intervention soviétique est qu'elle s'est déclarée en toute franchise, au prix même d'une certaine mise en danger de la détente. L'URSS accorde donc apparemment à l'Angola une importance de premier ordre.

Il serait cependant trop aisé de n'attribuer le succès du MPLA qu'à l'aide extérieure.

Agostinho Neto, le leader de cette organisation, a manifestement su, à la différence de ses rivaux, discipliner strictement ses hommes et leur donner de bonnes raisons de se battre. Non seulement ils savent pourquoi ils luttent, mais ils se sont montrés capables de faire comprendre leurs objectifs à la population. Dans les territoires contrôlés par le MPLA, on s'efforce de mettre en place une administration fonctionnant convenablement et qui s'occupe d'une répartition équitable des denrées disponibles dans la population. Celle-ci se montre loyale au gouvernement de Luanda parce qu'elle reconnaît les efforts faits pour améliorer la situation.

Ces objectifs précis, cette gestion efficace ne se retrouvent pas dans l'autre camp. Trop souvent on constate à leur place le goût du pouvoir personnel et l'appétit pour les biens matériels. Les témoignages directs sur la corruption qui règne jusqu'au sommet

dans le FNLA ne manquent pas. Il convient de tenir compte également de ces facteurs lorsqu'on porte un jugement sur les divers mouvements.

Le MPLA espérait être reconnu par le "sommet" de l'OUA à Addis-Abeba. La carence manifestée par l'Organisation est due à l'inquiétude provoquée parmi certains leaders africains par la politique interventionniste de l'Union soviétique. Faute d'oser dénoncer la politique de ce pays, ils n'ont pu même se résoudre à une condamnation de l'Afrique du Sud, engagée elle aussi en Angola.

La guerre se poursuit donc avec un acharnement accru. Les perspectives du FNLA et de l'UNITA sont plutôt sombres, en raison du blocage de l'aide américaine par le Congrès, du retrait des forces sud-africaines et des limites posées à l'action du Zaïre par des considérations intérieures et extérieures.

On ne peut exclure cependant que Neto et le chef de l'UNITA, Jonas Savimbi, s'entendent pour une durée limitée, car il sera sans doute difficile au MPLA de s'implanter dans le Sud sans la caution de l'UNITA, en raison du prestige de Savimbi. Il est peu probable, cependant, que son ascendant sur son groupe ethnique puisse à la longue prévenir une victoire totale du MPLA.

Cette victoire ne doit pas nécessairement être assimilée à l'apparition d'un nouveau satellite soviétique. Jusqu'ici il n'a été possible à l'URSS de prendre pied dans aucun Etat africain (sauf, dans une certaine mesure, en Somalie). Les expériences passées ont montré que l'influence acquise même par une aide politique et militaire très généreuse n'est pas à l'abri d'un brusque changement d'orientation. La menace sur la route pétrolière de l'Ouest, sans devoir être ignorée, n'est donc pas aussi directe qu'elle pourrait le paraître. A côté de ses protestations de reconnaissance à l'Union soviétique, M. Neto a fréquemment insisté sur son intérêt à une coopération avec tous les Etats, que la structure de l'économie

- 14 -

angolaise rend d'ailleurs indispensable. Il serait donc opportun de se demander si, en vue de prévenir les dangers de déséquilibre stratégique résultant d'une excessive influence soviétique en Angola, une politique tendant, plutôt qu'à soutenir trop unilatéralement le FNLA et l'UNITA, à garder ouvertes des lignes de contact avec le MPLA ne serait pas la plus judicieuse.

Bien que pour la Suisse la question de la reconnaissance de la République populaire d'Angola ne soit pas encore pressante, le Département politique suit la situation avec attention, pour préparer, le moment venu, et ce moment peut venir rapidement, la décision la plus conforme aux intérêts de notre pays.

SAHARA ESPAGNOL

Le conflit algéro-marocain au sujet de l'ancienne colonie espagnole s'est intensifié, comme il était prévisible, mais ne le paraissait nullement certain, jusqu'à un affrontement armé.

Une intervention de l'Algérie ne peut être justifiée par des revendications sur Saquiet el Hamra et le Rio de Oro, dont le Président Boumediène lui-même a nié l'existence. Le soutien du POLISARIO (Frente por la Liberacion de Saquiet el Hamra y Rio de Oro), considéré comme une création de l'Algérie au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, paraît un prétexte un peu mince. La vérité est que l'Algérie ne combat au Sahara ni pour des avantages économiques, tel l'accès à l'Océan atlantique ou les gisements de phosphates, ni pour un principe abstrait, mais pour sa position dominante en Afrique du Nord et pour la réalisation du projet du Président Boumediène d'un "Maghreb des peuples".

Comme vous le savez, l'Algérie se voit elle-même comme un Etat progressiste, socialiste, dont la vocation internationale est d'inspirer la lutte anti-impérialiste dans le monde entier.

- 15 -

Selon M. Boumediène, cette lutte doit en particulier conduire à la création d'un bloc cohérent et puissant du Maghreb, qui devrait être placé sous sa direction. Ce bloc pourrait être la base de départ pour l'édification, dans une étape ultérieure, d'une "nation arabe" tout aussi progressiste.

Jusqu'ici, si l'on fait abstraction du soutien apporté à certains opposants marocains illégaux, on a peu entrepris à Alger en vue de réaliser ces idées, car on y était persuadé que les régimes "réactionnaires" de Tunis et de Rabat s'effondreraient d'eux-mêmes à bref délai. Les événements du Sahara (et notamment la "marche verte") ont fait disparaître les espoirs fondés sur les automatismes de l'histoire et ont forcé M. Boumediène et son équipe à passer à l'action ouverte. Seule l'ampleur de leurs ambitions politiques justifie le risque de "perte de face" qu'ils ont pris dans une affaire qui soulève l'intérêt du monde entier et que la poursuite de simples avantages économiques n'aurait pu rendre acceptable.

L'importance de l'enjeu pour M. Boumediène ressort de son rapprochement avec son rival, le Colonel Kadhafi. Il a reçu de ce dernier d'importantes livraisons d'armes pour sa guerre saharienne. On ignore quelle contrepartie le chef d'Etat libyen a exigée.

Une guerre présente de graves périls pour le Roi Hassan. La monarchie ne survivrait sans doute pas à une défaite. Le territoire conquis sera donc défendu avec acharnement. Le Roi peut compter à cet égard sur le soutien de tous les partis et de tous les mouvements marocains.

Bien qu'un échec ne puisse avoir de telles conséquences pour M. Boumediène, on ne peut exclure qu'il favorise des déplace-

- 16 -

ments au sein du petit groupe des dirigeants algériens où les rivalités ne manquent pas.

Faut-il voir ici encore, derrière l'Algérie, la main de l'Union soviétique ? L'armée algérienne est équipée et armée presque exclusivement de matériel soviétique et elle est formée par des instructeurs soviétiques. Sur nombre de questions, l'Algérie suit une ligne de politique étrangère qui l'amène à s'aligner sur Moscou. Une victoire de M. Boumediène serait donc indirectement un succès pour l'Union soviétique qui trouverait sans doute dans le nouvel Etat indépendant un partenaire commode. Les Etats-Unis n'ont, de leur côté, pas perdu de temps et ont doublé leur aide militaire au Maroc.

DETENTE

Le développement des relations Est-Ouest, pendant les six mois qui se sont écoulés depuis la Conférence d'Helsinki, présente des aspects déroutants. D'une part, de nouveaux foyers de conflits, comme l'Angola et le Sahara, apparaissent, dans lesquels les deux Super-Puissances sont engagées, plus ou moins directement, et menacées d'affrontements, de l'autre, une volonté soviétique d'appliquer les dispositions de l'acte final de la CSCE se manifeste par des signes encore timides (annonce de manoeuvres dans le Caucase, dispositions prises pour la vente de journaux occidentaux en URSS).

Entre les deux pôles de la confrontation et de la coopération on peut placer le domaine, difficile à pénétrer pour les non-initiés, des négociations de désarmement (SALT et MBFR) dont on ne sait trop, suivant les périodes, si elles sont plus proches de l'un ou de l'autre extrême.

Seuls ceux qui croyaient voir dans la Conférence d'Helsinki le point de départ d'une ère nouvelle peuvent s'en étonner. C'est qu'ils s'étaient trompés sur l'étendue réelle de la détente: celle-ci n'a pas le sens d'une disparition de la tension, ni même de sa réduction progressive, mais elle lui fixe seulement des limites. Dans un monde placé sous l'hégémonie de deux Super-Puissances, un certain niveau de tension est inévitable. Pour l'URSS et les Etats-Unis, instruits par l'expérience de la crise cubaine de 1962, il s'agit simplement de prévenir tout danger qu'une démonstration de forces ne dégénère en une confrontation militaire directe, c'est-à-dire nucléaire. La politique de détente a porté ses fruits essentiellement dans ce domaine (cessation des essais atomiques, non-prolifération, SALT, MBFR et CSCE). Pour parler brutalement, la détente a son origine dans un primitif instinct de conservation. Elle est donc inéluctable, mais sa portée est réduite d'autant.

- 18 -

M. Kissinger, dont la contribution intellectuelle à l'idée de détente est des plus respectables, a déclaré récemment que le terme avait été mal choisi et qu'il préférerait l'oublier. La substance qu'il recouvre - la limitation de la tension - garde néanmoins sa valeur. La limitation inclut la délimitation: délimitation des zones d'influence, délimitation idéologique. La délimitation des zones d'influence n'a jamais été fixée par écrit - heureusement d'ailleurs -, mais elle peut contribuer de manière efficace à contenir les confrontations. En particulier, elle signale de manière impérieuse ceux d'entre les conflits auxquels les super-puissances sont appelées à se mêler qui pourraient engendrer de graves conséquences. Dans la période présente, nous voyons cette délimitation mise à l'épreuve.

Le parti communiste portugais a entrepris, l'année dernière, une opération visant à l'établissement d'une "démocratie populaire", qui s'est d'ailleurs terminée par un échec. De même, le parti communiste italien entend participer au pouvoir et il est encore loin d'être clair avec quels objectifs. En France, enfin, c'est aussi la question du pouvoir qui domine les relations entre le parti socialiste et le parti communiste, l'un et l'autre estimant peut-être avec un peu trop d'optimisme que la gauche ne va pas tarder à prendre la direction des affaires.

Quelle est l'attitude de l'URSS devant cette évolution ? On sait que le parti communiste portugais a reçu des encouragements de Moscou dans sa ligne dure, qui revient à la théorie léniniste de l'avant-garde de la Révolution. Selon cette théorie, il n'est pas question pour le parti révolutionnaire de tenir compte de l'opinion exprimée, aux urnes ou ailleurs, par des masses mal éclairées.

- 19 -

Il est aisé de comprendre que Moscou ne tient pas à voir le renversement d'un régime autoritaire tourner à la démocratie de type occidental avec l'appui d'un parti communiste. Encore bien moins le parti communiste soviétique peut-il encourager le partage du pouvoir entre communistes et autres partis dans des conditions qui jetteraient un doute sur le dogme intangible du monopole politique du parti communiste. Les répercussions d'un tel laxisme doctrinal dans les pays d'Europe orientale seraient difficiles à évaluer. De plus, il n'est pas certain qu'après les coûteuses expériences de Cuba et du Vietnam, l'URSS est encore intéressée à l'accroissement de la "communauté socialiste", si le nouveau membre doit être protégé et subventionné, comme dans les deux exemples cités plus haut.

L'engagement de l'URSS en Angola comporte à cet égard quelques énigmes. L'intérêt du pays du point de vue économique et stratégique est évident. Cependant, une implantation soviétique qui permettrait d'en tirer parti serait un fait nouveau dans le Continent noir et ferait courir à la détente des risques beaucoup plus sérieux même que l'actuelle intervention. Peut-être n'a-t-on vu à Moscou qu'un succès politique facile à obtenir, à la fois par la manifestation de la puissance soviétique et par l'aide apportée à un mouvement menacé par l'Afrique du Sud. Les dernières réactions soviétiques semblent indiquer qu'on n'est plus aussi sûr d'avoir choisi la politique la plus profitable.

Les difficultés suscitées entre les deux Super-Puissances par l'affaire de l'Angola n'ont pas eu pour le moment d'effets sur un important volet de la détente, les négociations de désarmement, dites SALT et MBFR. Il est vrai que ces conférences ont acquis une sorte d'existence autonome qui les garantit plus ou moins contre les chocs extérieurs, aussi longtemps du moins qu'il s'agit des éléments techniques des pourparlers, tels que missiles, bombardiers, blindés et troupes. On a vu comment M. Kissinger a cherché,

sans grand succès, à lier les divers thèmes de la détente lors de son dernier voyage à Moscou. En 1976, peut-être année de relève à Moscou, année d'élections aux Etats-Unis, l'autonomie se manifestera sans doute encore plus que d'habitude. Les réunions ont donc repris, aussi bien pour SALT que pour MBFR, à fin janvier.

Les problèmes rencontrés dans SALT sont avant tout dus à des progrès techniques: il s'agit de faire entrer de nouveaux développements dans le cadre tracé lors de la rencontre du Président Ford et de M. Brejnev à Vladivostok. C'est en effet une caractéristique de ces négociations qu'elles se déroulent à contre-courant de la recherche et de la planification militaire, qui continuent à créer des systèmes d'armements de plus en plus perfectionnés. Les crises se produisent régulièrement au moment où une nouvelle étape du développement des forces dites stratégiques est atteinte. C'est le cas pour les missiles "Cruise" américains, comme pour les bombardiers "Backfire" soviétiques. M. Kissinger a pu faire avancer cette question lors de son voyage à Moscou. Le progrès a consisté à limiter le rayon d'action de ces deux armes, de telle manière qu'elles ne puissent plus frapper au coeur du territoire ennemi.

Dans les négociations MBFR, qui se déroulent à Vienne avec peu de fruits depuis trois ans, la possibilité d'un certain assouplissement des positions est apparue récemment. Les Etats-Unis ont en effet présenté, peu avant la fin de l'année, en accord avec leurs alliés de l'OTAN, une nouvelle proposition qui prévoit pour la première fois la réduction du nombre de certaines armes nucléaires tactiques en Europe centrale. Les Occidentaux espèrent, en donnant ainsi satisfaction à une demande soviétique présentée il y a longtemps, obtenir à leur tour des concessions sur la conception même que l'Union soviétique et les autres Etats se font de

la réduction des forces terrestres. En effet, pour que la proposition occidentale devienne effective, l'Est devrait renoncer à son projet de réduction proportionnelle des forces armées, qui l'avantage évidemment puisqu'il dispose des plus gros effectifs (environ 900.000 contre 770.000 hommes du côté occidental). La réduction proportionnelle (ou symétrique) rétablirait le déséquilibre actuel à un niveau moins élevé, sans que la sécurité, qui demande une égalité approximative des forces, soit accrue. Les Occidentaux estiment donc que les deux camps devraient se limiter à un plafond de 700.000 hommes environ; comme la baisse des effectifs ne serait alors pas la même dans les deux camps, on parle de réduction asymétrique. Un autre élément de déséquilibre réside dans le facteur géographique: tandis que les troupes soviétiques ne devront se retirer que de quelques centaines de kilomètres pour rentrer chez elles, les troupes américaines devront franchir un océan, ce qui change considérablement la position de départ des uns et des autres en cas de conflit. Les propositions complémentaires américaines - retrait de 30.000 Américains contre départ d'une armée blindée soviétique (68.000 hommes et 1.700 tanks) - constituent un premier essai de limitation asymétrique. Jusqu'à présent, les Etats du Pacte de Varsovie ont réagi d'une manière évasive, mais pas totalement négative. Ils semblent cependant vouloir demander un prix plus élevé pour renoncer à leur conception de la réduction proportionnelle. Une réponse définitive ne sera sans doute pas donnée avant le XXV^e Congrès du PCUS. Il en va de même pour nombre de problèmes qui se posent dans le cadre de la CSCE, ce qui doit inviter à la prudence quant à l'appréciation des résultats déjà obtenus.

L'ANNEE 1976

Il n'est pas question pour moi de jouer au prophète. L'exposé qui précède et qui ne prétend pas être exhaustif montre, me semble-t-il, que la nouvelle année aura sans doute plus que sa part d'affrontements et de crises.

Je me bornerai à mentionner quelques événements certains, à vue humaine, parce que leur date est déjà fixée ou va l'être.

Le premier est le XXV^e Congrès du PC de l'URSS qui s'ouvrira le 23 février, alors que le pays traverse sa plus grave crise agraire depuis l'arrivée au pouvoir de l'équipe actuelle, mais n'en travaille pas moins à accroître ses armements. La retraite de M. Brejnev, que l'on attendait à l'occasion du Congrès, n'apparaît plus aussi certaine qu'il y a quelques mois.

Le second est l'élection présidentielle de novembre aux Etats-Unis. Il suffit d'en dire qu'on connaît par expérience l'influence négative de la campagne sur la politique étrangère américaine, les énergies politiques étant mobilisées dans la lutte intérieure.

Le troisième est la poursuite de la négociation Nord-Sud qui fait l'objet de la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI). Alors que les pays industrialisés voulaient à l'origine le limiter aux problèmes pétroliers, la négociation va maintenant avoir pour but la recherche d'un équilibre plus équitable entre les différentes parties du monde. C'est là un problème qui comporte une dimension politique de premier ordre. Cependant, les moyens employés pour le résoudre doivent être d'ordre économique, financier et technique, d'où le nom de la Conférence. Les quatre groupes de travail constitués au cours de la réunion ministérielle de décembre se sont réunis le 11 février à Paris pour la première fois. On compte qu'il y aura une nouvelle réunion ministérielle à la fin de l'année.

- 23 -

Au sein du Conseil fédéral, cette affaire est suivie au premier chef par M. Brugger et moi-même.

Dans le domaine de l'Europe, une réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement des membres de la Communauté européenne est prévue pour les 1^{er} et 2 avril, à Luxembourg. Elle aura notamment à s'occuper du rapport Tindemans, qui traite de l'avenir de l'Europe (c'est-à-dire de la Communauté) et formule diverses propositions de réforme, propres aux yeux de l'auteur, Premier Ministre de Belgique, à apporter à la communauté une consolidation et un approfondissement. Je reviendrai encore, dans un moment, sur le rapport Tindemans.