

CONSEIL NATIONAL

VERTRAULICH
CONFIDENTIEL

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES

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

(Séance du mardi 2 novembre 1976)



(Situation au 21 octobre 1976)

T O U R D ' H O R I Z O N

Europe occidentale

Dans les précédents tours d'horizon, nous nous sommes occupés en détail de la situation existant dans le Sud de l'Europe, notamment en Italie, en Espagne et au Portugal. Cette fois-ci, j'aimerais me tourner vers deux pays situés au Nord de la Suisse, dont les récentes élections qui s'y sont déroulées ont attiré plus particulièrement notre attention. Il s'agit de l'Allemagne fédérale et de la Suède.

Ces deux pays présentent à première vue plusieurs traits communs. Tous deux hautement industrialisés, ils ont été relativement à l'abri de la récession économique qui a sévi ces dernières années; leur niveau de vie pourrait servir d'exemple à bien d'autres pays européens. Malgré cela, dans ces deux cas, le parti social-démocrate a dû enregistrer un recul. En Suède, il y a eu changement de gouvernement, en République fédérale d'Allemagne net rétrécissement de la base parlementaire dont dispose la coalition. On constate donc une légère tendance conservatrice de l'électorat dans ces deux pays, tendance qui se dirige vers le centre.

Peut-on conclure de cette ressemblance du comportement de l'électorat à une même réaction devant une situation similaire, ou faut-il parler d'une "vague de fond" conservatrice qui déferle à travers l'Europe du Nord-Ouest? Cette dernière interprétation paraît nettement excessive, car il a suffi d'un changement rela-

- 2 -

tivement peu important dans l'équilibre électoral (quelque 3 % en Allemagne, moins de 1 % en Suède) pour entraîner les conséquences que nous connaissons.

Les gains des partis conservateurs lors des récentes élections communales en Finlande et le regain de popularité dont semble jouir le parti conservateur britannique ne sont pas non plus des signes concluants, d'autant moins que la situation économique de ces deux pays se distingue assez sensiblement de celle de l'Allemagne fédérale et de la Suède.

République fédérale d'Allemagne

Les élections du 3 octobre 1976 ont fait la preuve, malgré un net déplacement des voix, d'une remarquable stabilité politique, parallèle à celle qui se manifeste dans le domaine économique et social. M. Helmut Schmidt, avec une majorité réduite à dix voix, sera sans doute le prochain chancelier.

Assurément, M. Schmidt n'a pas l'appel charismatique de M. Brandt, mais la cause du recul socialiste doit plutôt être recherchée dans le fait que le programme intérieur et extérieur du parti n'avait plus le profil de 1972. Ce profil lui avait valu une vive opposition, mais aussi le soutien enthousiaste d'une partie de la jeunesse. Aujourd'hui la "Ostpolitik" n'est plus un véritable sujet de controverse. On approuve les résultats positifs (circulation des personnes), mais on ne se fait pas d'illusion sur ses limites.

S'il va devenir plus difficile de gouverner à Bonn, surtout contre la majorité CDU / CSU au Bundesrat, on doit constater que la coalition socialiste-libérale est sortie plutôt

renforcée de l'épreuve électorale. La FCP s'est révélée un allié plus sûr que dans les premières années de la coopération, de 1969 à 1972. Un effritement de la fraction parlementaire de la FDP paraît peu probable et par là le risque d'élections anticipées semble écarté pour le moment. En fait, les partis d'opposition, qui se sont proclamés vainqueurs, rencontrent aujourd'hui, peut-on penser, plus de difficultés intérieures. L'opposition Nord-Sud, manifestée par les élections, apparaît aussi dans le CDU /CSU et donne à ces difficultés un aspect plus durable.

Les trois partis ont retrouvé leurs pourcentages des élections de 1969. Il semble que le nombre des électeurs flottant ait diminué, tandis que la jeunesse se tourne plus qu'alors vers les formations conservatrices. La tendance à la croissance de la SPD s'est arrêtée, sans qu'on puisse parler d'un renversement de tendance. Comme aucun des partis ne semble plus devoir être en mesure d'atteindre la majorité absolue, les changements ne seront sans doute plus dictés par les élections, mais par des modifications dans les coalitions. Un tel changement est très improbable pour le moment.

Si l'on admet que le gouvernement actuel restera au pouvoir, avec quelques mutations, la politique étrangère allemande ne changera guère. A l'Ouest, elle devra chercher à réduire un certain malaise causé par la supériorité économique et militaire de la RFA. A l'Est, M. Schmidt continue à souffrir des accusations de mollesse portées par l'opposition contre M. Brandt. On voit déjà certains signes d'action accrue; c'est ainsi que M. Schmidt a fait allusion à des initiatives visant à faire avancer les MBFR. La présence allemande à la Conférence de Belgrade pourrait aussi être plus marquée. La visite de M. Brejnev nous en apprendra sans doute davantage.

- 4 -

Il faut aussi compter avec le souci du ministre des affaires étrangères FDP, M. Genscher, d'apporter, selon la philosophie de son parti, une contribution à cette politique et les entreprises un peu incertaines qui en ont parfois résulté. Les initiatives de la République fédérale à l'ONU (convention contre le terrorisme, cour des droits de l'homme) en sont des exemples.

La "Ostpolitik", qui a caractérisé la législature précédente, est pratiquement portée à son terme, sans qu'on puisse dire d'ailleurs qu'elle a abouti à une solution intangible en ce qui concerne les rapports entre l'Allemagne occidentale, la RDA et l'URSS. C'est dans un cadre plus large que la politique allemande doit désormais se déployer.

Suède

Les raisons du changement d'orientation à l'issue des élections suédoises sont multiples. La principale était certainement le fait qu'un seul parti avait eu trop de pouvoir pendant trop longtemps. Mais la défaite du parti socialiste suédois, après une présence de quarante-quatre ans au gouvernement, ne doit certes pas être comprise comme un refus fondamental d'une direction socialiste, mais plutôt comme un signe de mécontentement à l'égard d'une bureaucratie devenue de plus en plus puissante et sûre d'elle-même. L'accroissement des obligations de l'Etat, et par conséquent de la charge fiscale de l'individu, a incité une partie de l'électorat à marquer un temps d'arrêt dans cette course au perfectionnisme. La coalition des trois partis bourgeois (centre, libéraux et conservateurs) ne démantèlera pas les institutions sociales existantes, mais elle tâchera de les rendre plus transparentes et moins expansionnistes.

La majorité des Suédois semble ainsi s'être exprimée en premier lieu contre l'ancien gouvernement et non pas tellement en faveur de ses adversaires. La nouvelle coalition, composée de trois partis aux idées souvent contradictoires qui ont d'ailleurs réussi, pour la toute première fois depuis la deuxième guerre mondiale, à se mettre d'accord sur un programme commun, n'aura pas une tâche facile pour trouver un compromis pour chaque situation dans ses propres rangs. Il est peu probable que le changement de gouvernement entraîne un bouleversement sur la scène intérieure suédoise; la tradition de compromis est également un article de marque dans cette région de l'Europe. C'est ainsi que la constitution du nouveau gouvernement s'est déroulée sans heurt, presque à l'abri de débats publics.

En ce qui concerne la politique étrangère, il ne faut pas non plus s'attendre à un changement d'orientation d'envergure. Dans son premier discours devant l'Assemblée générale de l'ONU, à New York, le nouveau ministre des affaires étrangères, Mme Söder, a laissé entendre qu'il faudra compter avec un certain rééquilibrage des priorités. Les pays européens, avant tout les voisins nordiques, seront à l'avant-scène, tandis que les prises de positions en faveur des pays en voie de développement - notamment de quelques protagonistes comme le Viet-Nam, l'Angola et Cuba - seraient moins fréquentes que du temps de M. Palme. Les relations avec les Etats-Unis, qui s'étaient déjà améliorées depuis la visite de M. Kissinger à Stockholm au printemps de cette année, se consolideront certainement. Nous assisterons donc en général à un changement de ton et de style en politique étrangère suédoise, dans le sens d'une certaine modération. Il lui restera cependant toujours un trait moralisateur, propre au caractère suédois et qui puise sa source dans des traditions historiques et confessionnelles, remon-

tant plus loin que la politique de neutralité de ce pays, à une époque où la Suède fut une grande puissance européenne.

Elections américaines

Ce texte sera discuté le jour même où les électeurs américains désignent le Président des Etats-Unis. Au moment où il est écrit, M. Carter est en tête. Il bénéficie de l'appui du parti le plus nombreux, il apparaît comme plus dynamique et plus agile que son rival. Si les électeurs démocrates du Nord peuvent encore lui réserver des surprises, il a, sur son rival, l'avantage d'avoir une base solide dans le Sud. M. Ford a surtout pour lui d'être Président sortant. Au passif, on peut noter un certain immobilisme et l'association étroite avec "Washington", siège d'un exécutif discrédité par "l'exercice solitaire du pouvoir" à la Maison Blanche et par des interventions à la fois mesquines et inconséquentes du Congrès dans les fonctions de l'exécutif. Chez M. Carter, une campagne un peu trop habilement conçue pour ne heurter personne, et donc un certain manque de substance dans la conception d'ensemble.

Rien n'étant encore connu, il peut être intéressant d'opposer, particulièrement dans le domaine de la politique étrangère, les deux candidats.

M. Carter a donné une forte touche morale à sa politique étrangère, en suggérant que c'était précisément là une des faiblesses de l'administration. Morale doit s'opposer ici à "Realpolitik", et notamment à la politique de cabinet attribuée à M. Kissinger, qu'il s'agisse d'une trop grande complaisance à

- 7 -

l'égard de l'Union soviétique et d'autres régions communistes, de trop d'indulgence pour la dictature ou d'un manque d'intérêt pour les alliés, en particulier les démocraties occidentales. Les ventes d'armes ou d'installations atomiques sont aussi les cibles, pour les mêmes raisons morales, de M. Carter. C'est aussi la morale qu'il invoque pour s'élever contre le boycott arabe, bien qu'ici les intentions électorales soient particulièrement manifestes. Comme il arrive souvent à des candidats non encore chargés des responsabilités du pouvoir, il n'est pas toujours trop préoccupé non plus des conséquences des idées qu'il avance, ainsi dans le domaine militaire.

M. Ford a, lui, largement utilisé les succès de M. Kissinger, notamment au Moyen-Orient et en Afrique australe. Sa défense contre M. Carter, lors du débat télévisé, a cependant fait peu d'impression, et il a malheureusement, par mégarde, complètement déformé la position de son administration à l'égard de l'Est européen. En raison de l'importance de la question, je crois utile de citer les paroles de M. Kissinger dans son discours de Londres, du 25 juin dernier, qui donnent une image précise de la position américaine, et dont M. Ford n'a pas su reproduire la substance:

"Nous sommes résolus à traiter avec l'Europe de l'Est sur la base de la souveraineté et de l'indépendance de chacun des pays qui en font partie. Nous ne reconnaissons ni sphères d'influence, ni prétentions à l'hégémonie. Deux présidents des Etats-Unis et plusieurs membres du Cabinet ont visité la Roumanie et la Pologne, ainsi que la Yougoslavie non-alignée, pour démontrer notre intérêt à l'épanouissement et à l'indépendance de ces Nations.

Pour la même raison, nous persisterons dans nos efforts pour améliorer nos contacts et développer nos

- 8 -

relations bilatérales avec les pays d'Europe orientale dans le domaine économique et dans d'autres domaines."

M. Carter, lui aussi, a fait des déclarations imprudentes à propos de la Yougoslavie.

Quelle politique étrangère peut-on attendre des deux candidats?

En ce qui concerne M. Ford, la seule question qui se pose est de savoir s'il va conserver M. Kissinger. Le Secrétaire d'Etat a été violemment critiqué, souvent pour des raisons électorales, par les républicains qui craignent que son impopularité supposée ne nuise à leur candidat. En réalité, ses talents d'intermédiaire ont une fois encore pu servir M. Ford, qui joue la carte des réalisations de son administration. Il y a déjà quelque temps que l'on n'a plus entendu M. Kissinger parler de son départ et il est bien possible qu'il reste en effet. M. Ford, s'il partait, aurait encore le choix entre quelques excellents prétendants, comme par exemple le Gouverneur Rockefeller ou M. Richardson, ancien Secrétaire à la défense, aujourd'hui au commerce. Ce ne serait alors guère que le style personnel du Secrétaire d'Etat qui changerait.

Les conseillers de M. Carter admettent volontiers que son arrivée au pouvoir ne serait pas accompagnée de changements spectaculaires de la politique étrangère américaine et c'est bien l'impression que l'on retire des prises de position du candidat démocrate.

Certains accents seront tout de même posés autrement. On peut accorder un certain crédit à son affirmation qu'il va s'efforcer d'accroître la consultation avec les alliés des Etats-Unis, reprenant ainsi une politique suivie, avec des fortunes diverses, par M. Kennedy. Il est à craindre dans ce cas pour notre pays, et plus encore peut-être qu'alors, que, suivant l'illusion d'optique habituelle, l'Europe ne soit assimilée au Marché commun.

La fermeté à l'égard de l'URSS sera sans doute surtout verbale. Les Etats-Unis sont engagés dans des négociations importantes dont l'échec aurait des conséquences difficiles à prévoir, notamment dans le domaine de la course aux armements. A l'égard des satellites, la position de M. Carter ne peut différer sensiblement, quoi qu'il puisse en dire pendant sa campagne, de celle de M. Kissinger citée plus haut.

M. Carter n'a touché le problème du Moyen-Orient que par la bande. Son conseiller George Ball assure qu'il est nécessaire dans cette zone de cesser de chercher à gagner du temps (but dont il prétend qu'il était celui de la "diplomatie-navette" de M. Kissinger) et de régler les véritables problèmes, et il souhaite que les Etats-Unis définissent ouvertement leur politique à ce sujet.

Enfin, on peut noter, sans être totalement convaincu, que M. Carter entend diriger lui-même la politique étrangère, tandis que ses conseillers souhaitent "réactiver" le Département d'Etat.

En politique intérieure, les choses sont beaucoup plus simples. En effet, les candidats ont pris "grosso modo" les positions traditionnelles de leur parti. M. Ford s'est toujours situé, chez les républicains, parmi les conservateurs. Il n'a pas fait de concessions pendant la campagne. M. Carter qui représente un nouveau type de démocrate sudiste, est moins facile à classer, mais il a su obtenir l'appui des syndicats et promet de nouvelles prestations sociales et la lutte contre le chômage. Les électeurs sont donc placés, à cet égard, devant un choix tout à fait clair.

Au vu des inscriptions effectuées jusqu'à maintenant, on prévoit que la participation à l'élection baissera

- 10 -

de 15 % par rapport au dernier scrutin. A n'en pas douter, cette indifférence reflète le désappointement que les électeurs éprouvent à l'égard de la personne des candidats.

Chine, particulièrement dans ses relations avec l'URSS et le Japon

Dans l'ère ouverte par la mort de Mao, la politique extérieure chinoise est devenue une préoccupation plutôt secondaire des dirigeants, concentrés sur la lutte pour le pouvoir, que suivra, dans la meilleure des hypothèses, une assez longue période de consolidation. Les premières prises de position, après la mort du vieux chef, avaient montré que les dirigeants, dans leurs références nombreuses, mais soigneusement choisies, à l'idéologie maoïste, s'efforçaient, sans succès comme la suite des événements l'a montré, de surmonter les tensions entre les diverses factions du parti. Le maintien de l'idéologie revêt cependant aussi une grande importance pour la défense de l'unité chinoise, dont elle est un des ciments en cette phase critique. La composante antisoviétique de l'idéologie, par son fort appel nationaliste, se prête particulièrement bien à un rôle mobilisateur.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le ballon d'essai lancé par le Kremlin, qui s'est servi il est vrai de la voie de la presse, en vue de normaliser les relations avec la Chine, mais, comme lors d'offres précédentes, sur la base de la coexistence pacifique (c'est-à-dire entre Etats dotés de systèmes sociaux différents), ait été mal accueilli à Pékin. Le geste de Moscou semble d'ailleurs avoir été fait plutôt "pour la galerie".

La réaffirmation des principes maoïstes est en soi un défi à l'URSS. Mais les "nouveaux" dirigeants chinois se sont en outre servi d'un langage particulièrement sévère à son encontre. A l'Assemblée générale des Nations Unies, le représentant chinois a même réaffirmé la vocation universelle du communisme chinois, laissant ainsi prévoir une rivalité encore plus âpre avec l'Union soviétique pour les suffrages du Tiers Monde.

Ce militantisme fait au moins penser que les dirigeants chinois ne redoutent pas une attaque soviétique dans l'immédiat. Ils ne cessent d'ailleurs de répéter à leurs interlocuteurs occidentaux que la vraie menace soviétique est dirigée contre l'Europe. Est-il concevable que cette position dure puisse, à terme, être remplacée par une attitude plus conciliante, voire par un rapprochement spectaculaire avec Moscou? La réponse à cette question réside en partie, mais en partie seulement, dans le résultat de la lutte pour le pouvoir derrière les murs du Palais de Chungnanhai. En effet, les conditions mises jusqu'ici par le Kremlin à un rapprochement avec Pékin ne peuvent être acceptées ni par les "radicaux", ni par les "modérés". L'abjuration de la "déviation" maoïste (premier "marché" proposé à la Chine par M. Brejnev lors du XXVe Congrès) équivaut pour les Chinois au retour à la position de "petit frère" des années cinquante. La normalisation entre Etats sur la base de la coexistence, deuxième proposition soviétique faite au XXVe Congrès, implique l'aveu par la Chine qu'elle n'est pas un Etat socialiste.

Une normalisation suppose donc au préalable un nouvel effort de pensée des dirigeants soviétiques, qui pourrait être fait, par exemple, à propos du problème frontalier. La simple reconnaissance par l'URSS que les traités ayant fixé des frontières en Mandchourie et dans la région de l'Ili sont inégaux (on sait que la Chine a renoncé à ces territoires) pourrait constituer une ouverture de ce genre.

Dans une certaine mesure, cependant, c'est l'orientation politique des successeurs de Mao qui va influencer l'avenir des relations sino-soviétiques. Il serait faux toutefois de classer simplement la "gauche" dans les adversaires de Moscou et les "modérés" comme prêts à se tourner vers l'Union soviétique. Comme le débat économique en Chine, dans les derniers mois du "règne" du Président Mao, l'a fait apparaître, la "gauche", à côté de buts utopiques assez impopulaires en Chine, représente la profonde tendance traditionnelle à l'isolement, à l'autarcie - que l'on justifiait à la fois par l'immensité du territoire national et de ses ressources, par l'industrie du peuple chinois et, "last but not least", par la supériorité politique et morale de la société chinoise. A la différence des attaques contre le "droit bourgeois" et des appels au "renforcement de la dictature du prolétariat", ces thèmes trouvent un écho vivace dans les masses chinoises. L'accusation portée contre Teng Hsiao-p'ing d'avoir voulu vendre le pétrole chinois contre le "know how" occidental est typique de cette attitude.

Les "modérés", un courant beaucoup plus hétérogène que la gauche, puisqu'il comprend les "vieux cadres" qui ont réalisé le modèle soviétique en Chine après la libération, un groupe de technocrates influencé par l'Occident, dont le Ministre des affaires étrangères Ch'iao Kuan-hua est un excellent représentant, ainsi que la grande majorité des militaires, sont plus "modernes" que Mme Chiang Ch'ing et ses amis, précisément parce qu'ils pensent qu'une ouverture vers l'extérieur est nécessaire. Cela peut les conduire à un certain rapprochement avec l'URSS, mais surtout cela doit les inciter à renforcer les liens avec l'occident et le Japon qui disposent, comme on le sait fort bien en Chine, d'une technologie très supérieure. Il n'est dès lors pas étonnant qu'à Moscou, on ne compte guère sur les "modérés" pour améliorer à court terme les relations entre les deux pays.

La Chine a vécu, depuis la Révolution culturelle, dans un système économique-social où les aspirations utopiques de la "gauche", réalisées en théorie, étaient appliquées dans un esprit de compromis pragmatique. Il est difficile de dire quelles seront les conséquences d'un fort mouvement vers la droite, comme il pourrait résulter de l'élimination du groupe dit "de Shanghai". Les possibilités d'une libéralisation du système apparaissent comme limitées. La réalisation du programme des "quatre modernisations", lancé par Chou En-laï et Teng Hsiao-p'ing, ne pourra se faire sans un fort accroissement des tensions sociales, sans l'établissement de nouvelles élites technocratiques et un élargissement du fossé entre les villes et la campagne, un des problèmes majeurs du régime. La "gauche", faible aux niveaux supérieurs de la hiérarchie, est largement représentée dans la base du parti, ce qui devrait inciter les modérés à la prudence, s'ils l'emportent dans la lutte pour le pouvoir. Dans une telle constellation, les signes ne vont pas dans le sens de grands changements en matière de politique étrangère.

La récente visite en Chine de l'ancien Secrétaire à la défense, M. Schlesinger, confirme la volonté de continuité. La Chine, face à l'Union soviétique, cherche à se conserver le soutien politique des Etats-Unis. La normalisation des relations est toujours subordonnée à la rupture avec Taïwan, mais on y accorde manifestement peu d'importance à Pékin. En revanche, le maintien d'une présence américaine "dans le Pacifique", en fait en Asie orientale, paraît essentiel, d'où le rôle que la Chine a joué à Pyongyang pour atténuer les ambitions de Kim Il-soung. C'est à ces efforts, comme aussi au récent échec de la Corée du Nord à la Conférence de Colombo, que l'on doit l'attitude plus conciliante adoptée récemment par ce pays à l'égard des Etats-Unis.

Les rapports tendus entre la Chine et l'URSS vont continuer, selon toute probabilité, à gouverner ceux du Japon avec ces deux puissances, ses voisins principaux. Les vieilles craintes et les ressentiments à l'égard de l'Empire insulaire se sont bien atténués, mais restent encore sous-jacents et se superposent au respect, mêlé d'envie, éprouvé pour le succès économique japonais. D'où le désir de mettre à profit la puissance japonaise, tout en cherchant à en priver son compétiteur. Le Japon, dont la sécurité ne repose que sur l'alliance avec les Etats-Unis, cherche à utiliser cette rivalité par ses modestes buts politiques (le retour de quatre petites îles annexées par l'URSS), mais, pour le reste, s'efforce patiemment de parvenir des deux côtés à un accord qui ne le brouille pas avec l'autre partenaire. Pour l'instant, c'est la Chine qui a la priorité, comme elle a en général, dans ses rapports avec le Japon, l'avantage de très forts liens culturels dans lesquels elle a joué le rôle de civilisation-mère. C'est dans cet esprit que le Japon a cherché à tourner la difficulté toujours résultant de la demande chinoise d'insertion d'une clause "anti-hégémonique" dans le futur traité de paix et d'amitié sino-japonais. La version chinoise dirigeait clairement cette clause contre des pays tiers (c'est-à-dire l'URSS) et devait obliger le Japon à une action commune avec la Chine. Le Japon a suggéré récemment une prise de position générale contre toute entreprise hégémonique, dont il espère qu'elle ne suscitera pas le courroux de l'URSS. Les dirigeants chinois ont manifesté leur intérêt, mais sans doute trop occupés par la situation intérieure, n'ont pas encore donné une réponse définitive à cette ouverture. Le Japon, comme l'a dit le premier ministre Miki, reste prêt à signer "aussitôt que possible" un tel traité.

Les relations nippono-soviétiques traversent une phase difficile. L'URSS est manifestement exaspérée par le maintien des revendications territoriales japonaises (on sait le rôle que l'inviolabilité des frontières a joué dans la CSCE) et mécontente des manoeuvres chinoises dans l'affaire du traité de paix sino-japonais, en janvier dernier, elle avait menacé d'une rupture de négociations de paix si le Japon acceptait les prétentions chinoises. Elle reste cependant soucieuse d'éviter une détérioration trop accentuée des relations avec le Japon, pour ne pas mettre en péril les relations économiques avec ce pays et préparer la réalisation des plans grandioses échafaudés il y a quelques années à propos de la Sibérie, mais restés sans suite. Une des principales réalisations du présent plan quinquennal doit être le BAM (magistrale Baïkal-Amour) qui reliera Irkoutsk à Nikolaïev, sur la mer d'Okhotsk, à distance respectueuse de la frontière chinoise.

Ces craintes et ces espoirs expliquent la réaction relativement modérée de l'URSS à l'affaire du MIG. En attribuant à la Chine et à son ingérence d'une part, à des manoeuvres américaines d'autre part, la responsabilité des récentes tensions, l'URSS marque l'intérêt qu'elle conserve à de bonnes relations avec le Japon.

Les méandres typiquement orientaux des relations entre les trois pays ne doivent pas faire oublier cependant que le Japon est essentiellement un pays tourné vers l'Occident (tout en conservant un certain "quant-à-soi"), membre de l'OCDE et de l'AIE et dont les Etats-Unis sont le principal partenaire économique. Dans le domaine de la défense, dans lequel le Japon fait des efforts presque symboliques, la dépendance des Etats-Unis est encore beaucoup plus grande. Les Etats-Unis ont joué un rôle important dans la politique régionale du Japon, car l'absence de relations avec la Chine imposait au Japon une po-

litique de stricte réserve dans ce domaine. La manière dont le rapprochement sino-américain a été entrepris a laissé au Japon un sentiment de profonde insécurité et même certains ressentiments. Il en a été de même pour certaines décisions économiques de l'administration Nixon. Ces difficultés ont été surmontées, mais on retrouve leurs traces dans certaines attitudes.

Asie du Sud-Est, particulièrement Cambodge, Vietnam, Thaïlande

Depuis la conclusion des accords de Genève, en 1954, et le retrait de la France des trois pays d'Indochine, l'équilibre dans cette vaste zone, située au confluent des civilisations chinoises, indo-bouddhistes et islamiques, et où les puissances coloniales d'Occident avaient été présentes depuis le XVIIe siècle, reposait sur une opposition, voire une confrontation entre le groupe du SEATO, alliance militaire appuyée sur les Etats-Unis, et le Nord-Vietnam, soutenu par la Chine et l'URSS, pays qui exerçaient également leur influence au Laos, au Cambodge et en Indonésie. La dispute sino-soviétique amena le Nord-Vietnam à prendre un peu de distance à l'égard des deux géants communistes, tout en conservant de bons rapports avec l'un et l'autre, rapports qui devenaient de plus en plus importants en raison de l'effort croissant du Nord-Vietnam dans la guerre civile du Sud.

La chute de Sukarno provoqua une rupture de l'entente avec les pays de l'Est et un rapprochement de l'Indonésie avec les pays asiatiques du SEATO. Cette organisation ne cessa d'aller en s'affaiblissant au cours de la guerre du Vietnam, tandis qu'un nouveau groupement régionalement plus représentatif,

non-militaire celui-là; l'ASEAN, prenait une importance croissante. Avec la fin de cette guerre, l'établissement de régimes communistes au Cambodge et au Laos et la fermeture des bases américaines en Thaïlande, la présence américaine déclina, sans disparaître; elle subsiste notamment aux Philippines et à Taïwan et conserve une importance politique considérable dans la mesure où elle correspond, dans la situation présente, aux vœux plus ou moins formellement exprimés de la Chine.

Aujourd'hui, la zone se présente comme formée effectivement de deux groupements: l'ASEAN (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande), organisation d'ambitions assez modestes mais qui a su substituer à l'âpre affrontement de l'époque de Sukarno, un certain climat de coopération et de solidarité, et les Etats de l'ancienne Indochine française, unis par des liens idéologiques et, dans le cas du Laos, une aide du Vietnam que l'on peut sans malice qualifier d'intervention.

La conquête du Sud-Vietnam, les révolutions du Cambodge et du Laos, ont créé un état de profond malaise dans une région où les tensions intérieures existaient depuis longtemps. La Thaïlande, qui s'essayait à un régime démocratique aujourd'hui écarté par un Conseil de militaires, est aux prises avec des révoltes paysannes encouragées d'outre-Mékong parmi les populations laos du Nord-Est, où des efforts de modernisation de l'agriculture ont renforcé le mécontentement dû à une mauvaise distribution des terres et aux exactions des fonctionnaires. J'y reviendrai. Les Philippines, depuis quatre ans sous régime d'exception, laissent apparaître les symptômes d'une dégénérescence du pouvoir entre les mains du clan Marcos, et sont en difficulté sur le plan international en raison de l'insurrection musulmane de Mindanao. L'Indonésie connaît une crise de croissance après les premiers succès du régime Suharto (scandale de la société pétrolière nationale PERTAMINA, problème agraire). La Malaisie a aussi ses

- 18 -

rebelle de la jungle. Seul Singapour, la cité-Etat chinoise, continue à prospérer sans problème.

En Indochine, on sait que la conquête du Sud-Vietnam par le Nord a été, au moment où elle s'est produite, une surprise pour l'un et l'autre. La conduite de la réunification, comme la politique économique suivie au Sud, ont illustré l'impréparation des dirigeants du Nord, qui devaient agir de surcroît sous la menace permanente de la mort du Président Mao et des changements qui pouvaient en résulter en Chine. Le résultat a été une sorte de demi-fuite en avant: la proclamation accélérée d'un Vietnam réunifié et socialiste, qui anticipe de beaucoup les transformations sociales réellement effectuées dans le Sud. Le régime est maintenant aux prises aussi bien avec le mécontentement latent causé par sa politique maladroite au Sud, où le nombre des chômeurs atteint plusieurs millions, tandis qu'on "rééduque" encore d'innombrables "réactionnaires", qu'avec l'indocilité de la population du Nord, qui a, à l'improviste, pris contact directement et indirectement avec la société de consommation des villes du Sud et estime avoir fait assez de sacrifices pendant la guerre. Différents indices permettent de penser que ces difficultés (qui se greffent sur celles de la reconstruction d'une économie largement ruinée par la guerre), de même que les problèmes existant au Cambodge et au Laos et les mauvaises relations avec la Chine - sur lesquelles je reviendrai -, ont incité les dirigeants vietnamiens à renoncer pour le moment à une politique militante dans la région. Un vice-ministre des affaires étrangères s'est récemment rendu dans les pays de l'ASEAN où il a été bien reçu. On est en train de développer les liens avec le Japon. Des ouvertures sont faites aux Etats-Unis. Le Vietnam, très isolé par la politique de ses dirigeants depuis trente ans, cherche apparemment à accroître ses contacts avec ses voisins.

- 19 -

Le Cambodge a connu, depuis l'année dernière, une opération de chirurgie sociale qui n'a guère de précédent. Renonçant à tout l'acquis de la civilisation industrielle implanté jusqu'ici au Cambodge, ou presque, ses dirigeants ont orienté la population sur la culture du riz, organisée selon les méthodes du travail collectif forcé. Les anciennes élites ont été largement éliminées, sinon exterminées. Le seul pays avec lequel existent des relations assez étroites est la Chine. Le Vietnam, qui avait apporté un considérable soutien en armes, en instructeurs et même, dans la première phase de la guerre, en troupes, s'est trouvé en conflit avec les dirigeants khmers rouges à propos de questions de frontières et de réfugiés. Les relations paraissent s'être améliorées récemment. Bien que le Cambodge entretienne aujourd'hui des relations avec un nombre croissant de pays, peu d'étrangers l'ont visité ces derniers temps et les intentions exactes, comme l'idéologie véritable des dirigeants, entre lesquels semblent d'ailleurs exister des divergences de vues assez profondes, ne sont pas connues.

Au Laos, l'introduction précipitée d'un système imité du Vietnam s'est accompagnée de sérieuses perturbations économiques. La présence persistante de troupes vietnamiennes dans le pays indique aussi que les populations montagnardes, où se recrutent surtout les opposants au Pathet Lao, ne sont pas entièrement pacifiées. La présence soviétique est assez forte à Vien-Tiane, mais elle est contrebalancée par l'implantation de la Chine dans le Nord du pays.

La Thaïlande vient de perdre, sans doute pour assez longtemps, un régime relativement démocratique. Une révolte d'étudiants avait permis de l'établir, il y a trois ans, à la place de la dictature militaire qui, sous des formes diverses, existait depuis des décennies. Le régime démocratique a certain-

nement rendu plus facile au pays le passage dans la nouvelle Asie du Sud-Est, issue de la fin de la guerre du Vietnam. Il souffrait cependant de deux faiblesses: une forte dispersion des partis et une opposition implacable, toujours prête à tourner à la violence, entre la droite et la gauche. Le retour des militaires a été préparé par une transparente comédie politique: déguisé en moine, le vieux "caudillo" Thanom Kittikachorn a déclenché, en rentrant à Bangkok, l'affrontement entre droite et gauche, qui a servi de prétexte au coup d'Etat. C'est cependant une équipe plus jeune que la précédente qui est maintenant au pouvoir et l'atmosphère internationale n'est plus la même. Les problèmes cependant n'ont pas changé. Ils sont particulièrement pressants dans les régions voisines du Laos, où les insurgés pourraient aisément trouver un soutien efficace. Le Vietnam a réagi très violemment aux assertions de la junte, notamment contre des ressortissants vietnamiens en Thaïlande, et aux arrestations qui ont suivi, mais on sent dans ses déclarations les espoirs déçus que l'on mettait à Hanoï dans un rapprochement avec la Thaïlande. Il n'est pas certains d'ailleurs que la brouille soit durable. Les généraux gagnent peut-être par leur répression un court répit. Le passé de l'armée thaïlandaise ne laisse guère penser qu'il sera utilisé à des réformes.

Avec le retrait partiel des Américains, en tout cas leur éclipse comme puissance dominante, l'URSS a-t-elle gagné des positions en Asie du Sud-Est? Au cours de la guerre du Vietnam, sa position à Hanoï était plutôt meilleure que celle de la Chine, car elle s'est montrée beaucoup plus généreuse dans ses livraisons militaires. Le Nord-Vietnam s'efforçait cependant de maintenir un certain équilibre pour continuer à bénéficier du riz chinois et des facilités de transit. Cependant, aussi bien Moscou que Pékin ont dû avoir de temps à autre l'impression que Hanoï utilisait l'argument de la "solidarité internationale" à

- 21 -

la limite du chantage. L'URSS continue à aider le Vietnam, mais sans avoir reçu grand-chose en échange. Hanoï ne veut pas risquer son crédit comme puissance "non-alignée" en accordant des bases à la flotte soviétique. D'autre part, il s'est abstenu jusqu'ici de soutenir le projet de Moscou d'une Conférence de sécurité asiatique, que la Chine considère comme dirigée contre elle.

Dès l'amélioration des rapports entre la Chine et les Etats-Unis, le Nord-Vietnam a retrouvé sans réserve son attitude de méfiance à l'égard du grand voisin du Nord tour à tour conquérant et éducateur. La rivalité sino-vietnamienne est ouverte au Laos et au Cambodge, elle est proche du conflit militaire dans la mer de Chine méridionale. Les luttes de factions à Pékin peuvent avoir encore d'autres conséquences beaucoup plus difficiles à prévoir.

La Chine elle-même a beaucoup amélioré ses relations avec les pays de l'ASEAN, l'Indonésie exceptée, au cours de ces dernières années. Lors de l'établissement des relations diplomatiques, on avait donné à entendre que le soutien militaire, de toute façon alors assez réduit aux mouvements maoïstes, cesserait. Il n'est pas très clair si cette promesse a été tenue. Plus important pour les pays en question est le fait que la Chine, instruite par de cuisantes expériences, a renoncé définitivement, on l'espère, à activer les populeuses et prospères communautés chinoises d'outre-mer.

Afrique australe

L'Afrique australe, vaste zone qui avait si longtemps échappé au "wind of change" évoqué en 1960 dans un fameux discours par M. MacMillan, est, depuis le coup d'Etat portugais du 25 avril 1974, en marche vers un nouvel avenir - encore bien incertain - mais dont les traits essentiels se dessinent sous nos yeux.

Les ex-colonies portugaises, soumises à des régimes se réclamant officiellement du marxisme et s'appuyant en ce moment sur l'URSS, restent aux prises avec de considérables difficultés économiques et, du moins en Angola, la résistance obstinée de compétiteurs politiques. La Rhodésie, sur laquelle je reviendrai, fait l'objet en ce moment d'une conférence dont nous sommes les hôtes et dont le résultat est entièrement ouvert. L'Afrique du Sud, enfin, panse les plaies d'un "hiver chaud", si vous me permettez de risquer cette contradiction dans les termes.

Les désordres qui ont pris leur origine à Soweto ne sont parfaitement compréhensibles que sur un point: leur cause. Celle-ci est évidemment la politique d'apartheid qui, développée progressivement et avec une philosophie qui a connu d'importantes variations, ne visait en définitive qu'un seul but, maintenir en place les structures sociales qui caractérisaient l'Union Sud-Africaine à ses origines.

L'explosion s'est produite à propos d'un problème scolaire, les jeunes ne supportent plus un système oppressif auquel leurs aînés se soumettaient avec une résignation bibli-que. Mais les occasions potentielles d'affrontements sont in-

nombrables et résident au coeur d'un ordre social ayant pour principe de marquer, sans compromis ni camouflage, les "vocations" des races opposées.

On relèvera que, partis des écoliers, les troubles se sont rapidement étendus aux étudiants, que le vandalisme y a joué un rôle important, que la tentative de donner aux manifestations plus d'efficacité politique par l'organisation de piquets qui devait empêcher le travail des Noirs n'a eu qu'un succès limité, qu'en revanche les émeutes se sont étendues aux quatre provinces et à presque toutes les villes principales, et qu'elles ont été particulièrement dures dans la prospère Ville du Cap. Dernier élément et peut-être le plus inquiétant: le rôle important joué dans ces troubles par les "coloured", métisses, dont la position sociale est meilleure que celle des Noirs, mais qui avaient été pourtant privés de leurs droits de vote dans les débus du régime d'apartheid. Ce groupe de la population, relativement privilégié, passait pour moins opposé au système actuel, dans lequel il était plus libre que les Noirs. Les troubles ont révélé une situation politique très complexe et instable dans la communauté noire. Les influences tribales continuent à se manifester, mais reculent devant les appels à la solidarité raciale, l'emprise de mouvements établis de longue date, comme l' "African National Congress", reste forte sur les gens d'âge mûr, la jeunesse a tendance à suivre des idéologies nouvelles comme celles de "Black Consciousness" ou de "Black Power", qui rejettent la civilisation occidentale.

Le gouvernement de M. Vorster, sauf sur quelques détails (comme dans la question scolaire qui est à l'origine de l'explosion), a répondu à la révolte par la répression. Il est apparemment d'avis qu'il est inutile, voire pernicieux, de reculer face à la violence. Il vient encore de refuser

une conférence nationale réunissant Blancs et Noirs pour discuter des réformes à apporter au système. Il n'a pas non plus fait usage des projets préparés depuis longtemps pour éliminer la "petty apartheid" (discrimination dans les lieux publics et répression des relations sexuelles interraciales) et réformer le système de "job reservation", qui assure aux Blancs le monopole des emplois les plus lucratifs. Cette dernière réforme répondait aux désirs des milieux économiques, qui considèrent aujourd'hui l'apartheid comme un frein à la croissance.

M. Vorster et son parti nationaliste sont d'ailleurs critiqués également par l'opposition (en constant déclin) au Parlement (où ne siègent que des Blancs); celle-ci est cependant divisée et n'a pu se mettre d'accord sur un programme concret de réforme.

Les contradictions de la politique gouvernementale sont apparues dans une lumière crue à propos des "homelands". Sans se laisser émouvoir par l'accueil plutôt négatif de la communauté internationale à l'indépendance prévue pour le Transkei, M. Vorster a au contraire précipité cette indépendance; il a mis à profit l'intérêt provoqué par les développements dans l'affaire rhodésienne pour éviter les protestations qui n'auraient pas manqué de se produire en une période moins agitée. Il n'a cependant rien pu changer aux "Geburtsfehler" qui affectent le Transkei comme Etat indépendant, en particulier en ce qui concerne la définition de ses ressortissants à l'étranger. On sait qu'il a dû donner sa nationalité à tous les Noirs qui en sont originaires, quel que soit le temps depuis lequel ils l'ont quitté, et que les citoyens du Transkei sont désormais des étrangers en Afrique du Sud.

M. Matanzima, premier Ministre du Transkei, est aujourd'hui le seul premier ministre d'un "homeland" prêt à accepter le statut qui leur est réservé par Prétoria. Ceci est d'autant plus remarquable que ces premiers ministres sont recrutés parmi les chefs traditionnels et que leur attitude est en bonne partie dictée par l'état de l'opinion noire en Afrique du Sud. C'est également d'un de ces premiers ministres qu'est venue l'idée, déjà mentionnée, d'une conférence nationale.

La fin de l'hiver a apporté une certaine accalmie, dont on doit espérer qu'elle sera utilisée par les dirigeants pour préparer les changements nécessaires. Le caractère particulier de la société sud-africaine est aujourd'hui reconnu parmi les Africains. A l'ONU, il n'est pas question pour le moment de considérer le problème comme un problème colonial. Il ne s'agit, dit-on, que de mettre fin à la discrimination raciale. Le gouvernement Vorster a en mains de fortes possibilités d'influencer l'évolution future, s'il a le courage de prendre l'initiative.

Confiné dans l'immobilisme à l'intérieur, M. Vorster a, sous une forte pression, il est vrai, pris une importante décision au dehors. Il a accepté de participer à un blocus de la Rhodésie, pour le cas où M. Ian Smith n'accepterait pas le plan de M. Kissinger pour l'établissement d'un gouvernement "majoritaire" dans un délai de deux ans. C'est sans doute cette menace qui a finalement décidé M. Smith à céder.

L'histoire du plan Kissinger pour la Rhodésie reste peu claire. La base en est le plan Callaghan du mois de mars dernier. M. Kissinger l'a cependant enrichi de certaines dispositions qui garantissent un contrôle de la communauté blanche (en fait du Rhodesian national Front de M. Smith) pendant la période transitoire. Les leaders des "front-line States", le

groupe de cinq pays voisins de la Rhodésie, qui parraine en quelque sorte - et pas toujours pour son plaisir - le mouvement nationaliste noir, assurent aujourd'hui qu'ils n'avaient pas eu connaissance de ces additions. M. Smith, en acceptant le plan, a ajouté deux conditions supplémentaires: la cessation de la guérilla et l'abrogation des sanctions de l'ONU. Le plan a alors été rejeté par les "front-line States", péripétie qui a eu pour résultat paradoxal de permettre le retour sur la scène de la Grande-Bretagne comme juridiquement responsable du territoire et l'organisation de la conférence de Genève que doit présider un ambassadeur britannique.

Le rôle joué par les "front-line States" s'explique en partie par l'état présent du mouvement nationaliste, divisé en trois groupes principaux, au sein desquels d'ailleurs les rivalités sont sérieuses.

Les différences sur le programme et la tactique, sans être négligeables, sont un peu secondaires par rapport aux oppositions de personnes, qui ont toujours fortement affecté le mouvement, et aux questions tribales, plus importantes que les leaders noirs ne veulent l'admettre. Il est frappant à cet égard que les principaux courants (à l'exception de certains groupes extrêmes de guérilleros, ayant leur base au Mozambique), aient pu accepter aussi facilement de participer à la conférence, sans poser de conditions préalables. "Tout est sur la table", a dit un leader noir.

Le but de M. Ian Smith est de s'assurer le contrôle des institutions intérimaires. Il est en outre soupçonné par les Noirs, qui le connaissent comme un interlocuteur rusé jusqu'à l'astuce, de vouloir par là maintenir en place une domination blanche de fait dans la future constitution. C'est pourquoi certains leaders noirs demandent que les portefeuilles clés du futur gouvernement, que M. Smith veut réser-

- 27 -

ver à des Rhodésiens blancs, soient confiés à des représentants du cabinet de Londres.

Ce problème, comme celui des garanties à la minorité blanche (institutionnelles ou financières) va certainement donner lieu à de nombreuses difficultés.

M. Ian Smith ne va pas manquer de chercher à utiliser les divisions entre leaders noirs pour montrer que l'ordre qu'il maintient (quoique avec peine depuis le début de l'année) risque d'être remplacé par l'anarchie et la guerre civile. D'autre part, les leaders noirs menacent d'une intensification de la guérilla à laquelle l'armée rhodésienne, faible en effectifs, pourrait ne pas être en mesure de faire face. Un échec de la conférence aurait évidemment des conséquences redoutables.

Il serait injuste de ne pas noter les éléments positifs. La présence en Rhodésie de leaders comme M. Nkomo et l'évêque Muzorewa, que l'on peut considérer comme modérés, surtout le premier, a montré que, contrairement aux prétentions des extrémistes, ils bénéficient d'un large soutien dans le public. Le fait qu'ils puissent déployer une certaine activité dans le pays peut encourager à un effort vers des institutions sinon démocratiques, du moins tolérantes et relativement libérales, et réduire le poids des groupes les plus militants.

C'est évidemment aussi une solution de ce genre qui serait la plus favorable au maintien en place d'une bonne partie de la population blanche et de la poursuite du développement économique du pays.

* * * * *