

VERTRAULICH
CONFIDENTIEL

(Situation au 10 février 1977)

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

FRANCE

Le malaise règne toujours en France, car le remaniement ministériel d'août dernier, s'il a effacé les tensions existant antérieurement entre la présidence et le gouvernement, ne paraît pas avoir donné une plus grande vigueur à la conduite des affaires.

Les indices économiques, tout d'abord, restent préoccupants, et les signes positifs du plan Barre se font attendre. Le taux d'inflation n'a guère baissé (il avoisine encore les 10 %), le chômage ne se résorbe que lentement, et les hausses de prix (dues à la baisse du franc, qui traduit le peu de confiance de l'étranger en un pays en état permanent de grève et à l'économie en partie vétuste et qui a relevé le coût des importations, en particulier dans le domaine énergétique) exacerbent les revendications salariales, entraînant à intervalles réguliers des arrêts de travail nocifs pour la production. Le montant record atteint, en 1976, par le déficit de la balance des paiements (20 milliards de francs) traduit de façon éloquente cet état de dégradation.

Il importe de souligner que la France a, tout comme l'Italie et la Grande-Bretagne, vécu trop longtemps au-dessus de ses moyens (stagnation du produit national brut au cours des quatre dernières années mais forte augmentation des salaires durant la même période), et qu'elle ne conserve qu'une assez courte avance économique sur ces deux pays. Or, contrairement à la



gauche italienne - PCI notamment - qui partage certaines responsabilités du pouvoir dont elle cherche à se rapprocher en collaborant jusqu'à un certain point à l'entreprise de redressement économique, la gauche française, elle, qui actuellement espère recueillir le pouvoir grâce à la détérioration de la situation économique, se garde bien de soutenir les efforts déployés par le gouvernement (plan Barre) pour améliorer cette situation. Au moindre dérapage économique, les conséquences politiques risquent donc, en France, d'être au moins aussi graves qu'en Grande-Bretagne et en Italie.

Le malaise français tient également à l'ambiguïté du régime actuel. Celui-ci n'est plus parlementaire comme ceux des IIIe et IVe Républiques, mais il ne revêt pas non plus les traits bonapartistes auxquels les Français ont alternativement été habitués, notamment sous la présidence du Général de Gaulle. L'ambiguïté concerne essentiellement la distribution des rôles entre le Chef de l'Etat et celui du gouvernement. M. Giscard d'Estaing a jusqu'ici échoué dans ses efforts pour la dissiper. Il a bien réaffirmé, dans sa conférence de presse du 17 janvier, la théorie gaulliste classique qui veut que le Président de la République seul détermine les grandes lignes de la politique gouvernementale, politique que le Premier Ministre doit se contenter d'exécuter en "animant" l'action du gouvernement; il n'empêche que cette définition de sa fonction a manifestement été taillée à la mesure du Général de Gaulle et que l'actuel Chef de l'Etat, si habile technicien et dialecticien de la politique qu'il soit, n'a pas réussi à s'imposer à la nation française comme guide et comme arbitre de la destinée nationale.

Ce manque d'autorité naturelle, auquel M. Giscard d'Estaing n'a pas été capable de remédier, comme il comptait y parvenir à l'origine, par des réformes qui auraient fait de lui le champion victorieux de la société libérale avancée, a posé en termes nouveaux le problème de la "majorité", c'est-à-

- 3 -

dire de la constellation politique diffuse, située à droite, qui soutenait depuis 1962 le Président de la Ve République.

M. Giscard d'Estaing ne sortait pas du rameau orthodoxe - qui était de loin le plus nombreux - de cette "majorité", mais ce rameau s'est cependant montré à l'origine prêt à le servir sous la houlette de M. Chirac, devenu lui-même Premier Ministre pour avoir accordé son soutien au nouveau Président, au détriment du candidat gaulliste.

Cette alliance, qui unissait deux hommes beaucoup plus que deux partis et qui était, dès le départ, rendue problématique par l'ambition de M. Chirac, n'a pas résisté aux difficultés économiques, à la perte de magnétisme indiscutablement subie par M. Giscard d'Estaing au cours de sa présidence et aux succès de l' "Union de la gauche" qui avait une bonne chance de l'emporter aux élections législatives. On sait que la date de ces élections, que M. Chirac voulait avancer, a été un élément important du départ du Premier Ministre.

Ce dernier, dont la position n'était pas claire au lendemain de ce départ, a su, par sa victoire aux élections partielles et par son habile mise en scène du "renouveau" du RPR (ex-UDR) qui a comme si souvent dans le passé changé de nom pour l'occasion, revenir sur le devant de la scène, et a profité d'une maladresse de M. Giscard d'Estaing (l'annonce imprudente que le nouveau Premier Ministre, M. Barre, gaulliste qui ne fait pas partie du RPR, "prendrait la tête de la campagne nationale" aux élections de 1978) pour rentrer en scène aux élections municipales, sur la scène parisienne, contre le candidat du Président de la République.

Dans les circonstances où elle a été faite, cette candidature était un défi et elle a conduit, conformément sans doute aux intentions de M. Chirac, à un affrontement entre les différents éléments de la majorité. M. Chirac peut espérer peut-être, par

son style plus agressif, rallier une partie de l'électorat déçu par la mollesse qu'elle trouve à M. Giscard d'Estaing. Il est beaucoup plus douteux que ses ouvertures au parti socialiste soient autre chose que des manoeuvres tactiques, car M. Mitterrand ne peut voir dans les récents événements que des promesses de succès à sa stratégie d'union de la gauche. La "majorité" risque de sortir fortement affaiblie, sinon irrémédiablement divisée, des élections communales et de devoir ainsi affronter, dans des conditions très défavorables, les élections législatives de 1978, déjà compromises par les difficultés économiques.

La principale chance de la "majorité" dans ces élections réside en effet dans le caractère foncièrement conservateur de l'électorat français et la méfiance que continue à lui inspirer la coalition "collectiviste" Mitterrand-Marchais. Les efforts du parti communiste pour se donner une allure démocratique, voire "pluraliste", n'avaient pas trop convaincu. Il faudra cependant que cette opposition, certainement importante, si elle veut l'emporter, puisse s'insérer dans des formations capables de s'imposer dans le système, du scrutin à deux tours. C'est ce qui aujourd'hui ne paraît nullement certain. Dans le cas contraire, M. Giscard d'Estaing se trouverait confronté au choix entre un gouvernement minoritaire au Parlement ou une formation dirigée par le chef de l'opposition.

ESPAGNE

En Espagne, la réforme politique, que le Roi est résolu à mener à chef, a conservé sa dynamique, malgré les nombreux obstacles qu'elle a rencontrés récemment, grâce à l'habileté et à la fermeté de son Premier Ministre.

Après l'approbation par les Cortès, en novembre dernier, du projet de réforme élaboré par le gouvernement et l'adhésion extrêmement large du peuple espagnol à ce projet, exprimée dans le référendum de la mi-décembre (les élections législatives qu'il prévoit devraient avoir lieu en avril/mai prochains), des étapes nouvelles ont pu être franchies dans le démantèlement du système autoritaire hérité du franquisme.

Le gouvernement, mettant à profit des incidents qui révélaient une certaine méconnaissance de ses intentions dans les forces armées et la police, y a procédé à des mutations qui lui ont permis d'écarter le phalangiste notoire qui commandait la Garde civile et plusieurs officiers généraux, remplacés par des personnalités plus libérales, et a instauré un régime de tolérance provisoire pour le parti communiste, dont le leader, arrêté fin décembre, a été promptement remis en liberté, dans l'attente d'un jugement ultérieur.

Plus hardies encore apparaissaient l'abolition des tribunaux d'ordre public, décidée par le gouvernement le 30 décembre, l'ouverture, le 11 janvier, d'un dialogue officiel entre le gouvernement et l'opposition et la présentation le même jour aux Cortès d'un projet de loi sur la réforme syndicale qui doterait à cet égard l'Espagne d'un régime analogue à celui existant dans les démocraties occidentales. Le dialogue avec l'opposition ne comporte pas la participation directe du parti communiste, mais dans l'opinion de l'opposition elle-même, c'est bien sa légalisation qu'il vise, en même temps que la généralisation de l'amnistie.

Ces progrès, qui n'ont rencontré de la part des représentants attitrés du franquisme qu'une faible résistance, ont suscité cependant des entreprises qui manifestent jusqu'où les adversaires résolus d'un passage paisible à l'ordre démocratique sont prêts à aller. La recrudescence du terrorisme, dont l'origine doit, semble-t-il, être attribuée à l'extrême-gauche

et qui s'est manifesté par l'enlèvement, en décembre dernier, du Président du Conseil d'Etat, M. de Oriol, et celui, plus récent, du Président du Conseil de la justice militaire, le général de Villaescusa, l'assassinat de cinq avocats progressistes spécialisés dans les conflits du travail, et enfin des agressions contre des policiers et gardes civils, symboles d'autorité dont le gouvernement ne pouvait laisser passer le défi. Ce qui a commandé cette flambée de violence, c'est évidemment la volonté, par des attentats sélectifs, d'obliger le gouvernement à revenir sur la démobilisation de l'appareil autoritaire et peut-être, par la suite, sur les réformes.

Afin de préserver le processus engagé, le gouvernement a dû prendre certaines mesures d'exception analogues à celles qui étaient en usage sous Franco. La différence est cependant que ces mesures ont reçu l'appui de l'opposition démocratique, ce qui témoigne de la confiance que le gouvernement a su acquérir par ses efforts antérieurs. Il est impossible d'exclure cependant qu'une intensification du terrorisme ne compromette la marche vers les institutions démocratiques.

Cependant, davantage que ces troubles sporadiques, c'est toujours dans le domaine de la régionalisation et de l'économie qu'apparaissent les plus sérieux motifs de préoccupation à l'heure actuelle. On n'a encore enregistré que de timides progrès en direction d'une solution régionale pour la Catalogne et le Pays basque, qui pourrait prendre la forme d'une autonomie partielle sur le plan administratif. En Catalogne, l'usage retrouvé de la langue et du drapeau catalan ont servi temporairement d'exutoire, mais la tension est considérable dans le peuple basque. Le bilan économique dressé récemment devant les Cortès par le ministre des finances est sombre: taux d'inflation de 20 % (22 % selon une autre source), déficit de la balance commerciale proche de 4 milliards de dollars, taux de chômage de 4 %.

Le gouvernement n'a guère pris de mesures pour remédier à ce marasme; en particulier, les efforts de relance ont été timides et les investissements sont insuffisants. Cette carence s'explique en bonne partie par le fait que l'attention de l'opinion se concentre sur la réforme politique, ce qui rend peu probable une politique gouvernementale active avant l'entrée en fonction du nouveau Parlement.

L'Espagne se trouve en effet, malgré ces difficultés et les efforts des terroristes, dans une phase de véritable fermentation préélectorale, marquée à la fois par les rencontres entre gouvernement et opposition (dont l'objet devra être, à un stade ultérieur, de définir les modalités de la loi électorale), et par des tractations entre les multiples groupements existants, visant à leur permettre, le printemps prochain, de se présenter aux élections en groupes relativement compacts. On voit se dessiner actuellement cinq tendances politiques majeures: droite conservatrice (franquistes et l'Alliance populaire de l'ancien Ministre Fraga Iribarne), centre libéral, démocratie-chrétienne, gauche sociale-démocrate (PSOE et PSP), gauche communiste (PCE). Il est, à l'heure actuelle, encore difficile de prévoir quels pourcentages de votes elles pourraient recueillir.

Tout comme les impulsions données par le Roi et son Premier Ministre, contre vents et marées, au processus de réforme politique, la normalisation, qui est pratiquement achevée, des relations avec les pays de l'Est européen démontre l'importance que revêt, aux yeux des nouveaux dirigeants de l'Espagne, son intégration au reste de l'Europe. L'Espagne, qui avait déjà, dans les dernières années du franquisme, renoué des relations commerciales avec les pays d'Europe de l'Est, vient de rétablir avec l'URSS des relations diplomatiques rompues en 1939 au terme de la guerre civile, après avoir progressivement repris de telles relations avec la Yougoslavie, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

GRANDE-BRETAGNE

La Grande-Bretagne a commencé l'année sous les auspices du programme d'austérité présenté en novembre dernier aux Communes, dans le discours du Trône, programme plus conservateur qu'aucun gouvernement travailliste n'en a jamais formulé, puisqu'il donne la priorité absolue à la croissance industrielle et ne contient pas de volet social. Des coupes sans précédent atteignent toutes les rubriques du budget de l'Etat.

Ce programme est la plus récente réponse à une crise dont les symptômes sont avant tout économiques, mais qui s'étend manifestement à l'ensemble de la vie publique et qui témoigne de la difficulté éprouvée par la société britannique à se réadapter aux nouvelles dimensions nationales.

La société britannique, épargnée, à la différence de celles du continent, par les révolutions, présente encore, après deux guerres mondiales et trente ans de "welfare-state", l'image stratifiée qui était autrefois une caractéristique de l'Europe. Les traditions, les habitudes, les modèles (ceux d'une classe aristocratique chez qui le service de l'Etat s'accompagnait des occupations du sportif et du dilettante) se sont révélés beaucoup plus tenaces qu'ailleurs. L'Empire, qui donnait à ce mode de vie un champ presque illimité et le rendait possible dans la mère-patrie, a disparu: il reste une nostalgie qui refuse de s'accommoder de l'âge de fer des "managers" et des "sales-promoters".

Il y a longtemps que l'on s'inquiète du vieillissement des industries britanniques, de la difficulté qu'elles ont à transformer en produits compétitifs les remarquables résultats de la recherche britannique, à s'imposer par l'effort nécessaire

sur les marchés étrangers. La structure désuète des syndicats, reflets de conceptions quasi-corporatistes, combinée avec une organisation qui favorise une emprise excessive de responsables non-intéressés, du fait de leur idéologie et des traditions du milieu, à la prospérité de l'économie, la productivité relativement basse de la main-d'oeuvre résultant de ces facteurs, expliquent la faible prestation de la Grande-Bretagne, autrefois une des premières nations du continent dans le revenu par tête d'habitant. Ce recul, à son tour, se traduit par un niveau de vie assez bas des travailleurs, un peu compensé par les prestations d'un "welfare-state" qui tire cependant ses ressources d'une fiscalité décourageante. La structure rigide du système des partis, elle-même due au scrutin parlementaire à un tour, a favorisé un certain blocage des institutions, où les syndicats se sont soudain trouvés disposer de pouvoirs qu'ils ne sont nullement en mesure d'exercer. L'alternance des partis au gouvernement, élément de la stabilité politique, se paie d'un prix élevé par les conflits permanents entre les fractions de ces partis, et surtout du parti travailliste, fortement handicapé par une aile idéologique dont l'existence même paraît un peu paradoxale dans ce pays pragmatique.

Ces difficultés n'ont pas rendu plus aisée la tâche du gouvernement lorsqu'il a fallu affronter successivement, après la décolonisation, la crise monétaire mondiale (aggravée pour la Grande-Bretagne par les responsabilités internationales qu'elle assume encore dans ce secteur), la guerre civile d'Irlande du Nord, la crise pétrolière et la récession, et enfin, d'une manière plus positive, deux exercices tout à fait nouveaux pour elle, l'adhésion au Marché commun et l'expérience de régionalisation en Ecosse et au Pays de Galles. Si l'on ajoute à cela la réduction des terrains de pêche traditionnels

par l'extension des zones nationales réservées de divers pays et (à l'actif cette fois-ci) les découvertes pétrolières de la Mer du Nord, on constate que ce sont pratiquement toutes les dimensions économiques et de larges secteurs de la vie politique qui se transforment simultanément, mettant à rude épreuve la "fidélité à soi-même" que, comme Shakespeare, les Anglais ont toujours placée au-dessus de tout.

La crise économique est sérieuse: stagnation du PNB, chômage (5,5 % de la population active), forte inflation (avoisinant 14 %), piétinement des exportations et endettement considérable envers l'étranger.

Le soutien massif que la Grande-Bretagne a reçu récemment des autres pays industrialisés, à des conditions relativement indulgentes, a permis un redressement de la livre sterling et donne un répit au gouvernement Callaghan, qui devrait lui permettre d'attendre l'effet de son programme. Les perspectives à plus long terme dépendront cependant de la capacité de réajustement dont le peuple anglais fera preuve dans le proche avenir, et aussi, on doit le dire, de l'évolution générale de l'intégration européenne. La Communauté traverse une période un peu aride de son histoire, elle ne donnera la démonstration de son efficacité que si elle parvient à revigorer et entraîner vers la prospérité aussi ses membres moins robustes.

EUROPE ORIENTALE

Les événements qui se sont produits récemment dans trois pays d'Europe, Pologne, RDA et Tchécoslovaquie, appelés parfois, avant "le printemps de Prague", "le triangle de fer", ne sont pas dus seulement à des causes présentes dans les trois pays, mais ont aussi des caractères nationaux propres. Ils doivent être distingués aussi de l'activité des dissidents en URSS, que ces développements ont toutefois quelque peu influencée.

Dans les trois pays susmentionnés, le mécontentement latent qui existait depuis plusieurs années dans de larges couches de la population a évidemment un arrière-plan économique et ne peut être séparé des efforts accrus en vue d'intégrer ces pays dans le Conseil d'aide économique mutuelle (familièrement Comecon) au bénéfice de l'économie soviétique relativement moins développée. L'URSS a, en particulier, poursuivi une politique des prix des matières premières (surtout du pétrole) qui visait à accroître ses possibilités d'importation, mettant ainsi le désordre dans le système des prix imposés de ses principaux partenaires commerciaux.

Ces tensions économiques, comme celles résultant de la récession occidentale et de la sécheresse, se sont produites dans des pays où les gouvernements, plus ou moins dépourvus de légitimité politique, étaient obligés de s'assurer une relative popularité par des concessions parfois anti-économiques aux consommateurs. Tel était précisément le cas en Pologne où le régime Gierak, arrivé au pouvoir à la suite d'émeutes ouvrières dirigées contre l'augmentation des prix de certaines denrées alimentaires, avait dû pratiquer dans ce domaine une politique de facilité de plus en plus coûteuse.

La Pologne est cependant le seul pays où les questions économiques ont joué un rôle déterminant dans le déclenchement des désordres, bien que, même sous ce régime qui passe pour - après la Hongrie - relativement le plus "libéral" d'Europe orientale, les griefs politiques n'aient pas manqué. C'est, comme en 1970, la hausse maladroite et précipitée de certains prix qui a causé les troubles. Ceux-ci étaient portés par la population ouvrière. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'agitation a gagné les intellectuels, en réaction contre la répression. La fondation du "Comité de protection des travailleurs" a conduit à la solidarité entre intellectuels et ouvriers que les régimes orientaux redoutent tout particulièrement et, par là, exercé une certaine influence au-delà des frontières. En 1956 et en 1968, des influences analogues avaient pu être constatées, également à partir de la Pologne.

La RDA ne s'attendait nullement à ce genre de contestation. L'Etat de Walter Ulbricht et d'Erich Honecker n'a pas connu, depuis 25 ans, de révoltes des intellectuels du genre de celles qui ont eu lieu en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie. Les rares opposants résolus, comme le Professeur Haveman, ont été aisément neutralisés. Le seul artiste non-conformiste qui aurait pu, au cours des dernières années, avoir un certain écho dans l'opinion publique, Wolf Biermann, était condamné à "chanter entre quatre murs". La décision de le priver de sa nationalité est-allemande, après un concert en RFA, largement diffusé en RDA, a manifesté le problème aigu qui résulte du voisinage avec un Etat de même nation, dynamique et jouissant d'une grande liberté dans ses mass media.

Cette décision a ainsi placé les intellectuels est-allemands, habitués à un jeu subtil avec les cadres autour d'un minimum d'autonomie, devant un choix moral difficile. Un petit nombre s'est résolu à prendre une position ferme. La réaction de la direction du parti a trahi un certain désarroi, en même

- 13 -

temps que les déclarations de loyauté obtenues par des pressions massives la plaçait dans un mauvais jour.

La mesure prise contre Wolf Biermann visait moins les vers frondeurs du chansonnier que les tendances à la désaffection répandues dans la population, particulièrement dans la jeune génération, et révélée par les nombreuses demandes de visas de sortie (100.000 environ). L'espoir des autorités de voir le nombre de ces demandes contenu par le chômage existant en RFA a manifestement été déçu.

Le problème de la compétition avec la RFA a dominé toute l'histoire de la RDA. Elle a motivé l'isolement matériel, symbolisé par le "mur de Berlin", puis la fameuse "Abgrenzung" idéologique, juridique et culturelle, qui tendait à accentuer les différences avec la RFA. Enfin, depuis que le terme "nation allemande" a été éliminé de la Constitution, un effort est fait pour développer l'idée d'une "nation socialiste" de la RDA. La vérité est que le deuxième Etat allemand, à côté de problèmes de légitimité propre à toutes les "démocraties populaires", a un problème d'identité. Le remplacement du doctrinaire Ulbricht par Erich Honecker, un chef plus pragmatique et d'un contact moins revêché, n'a pas résolu la contradiction fondamentale. Celle-ci a, au contraire, été aggravée par l'accroissement des échanges de personnes et de biens avec l'Ouest, résultant en particulier du Grundvertrag de 1972. La tentation est dès lors grande pour la RDA de répondre à ces mécomptes, comme elle l'a fait récemment, par des efforts pour saper le statut de Berlin. Nous verrons encore quel a été le rôle de l'Acte final d'Helsinki.

En Tchécoslovaquie, un pays que l'on répugne à placer à l'Est de l'Europe alors qu'il en occupe si manifestement le centre, la situation de départ avait quelque ressemblance avec celle de la RDA. Un pays industrialisé de vieille date, pourvu d'une réelle tradition démocratique et avec d'innombrables

liens vers l'Ouest, a été brutalement réorienté vers Moscou. A côté de l'opposition de la population, qui s'était fait jour en 1968 par le fameux "Club 231", la plus importante organisation politique non-communiste apparue dans une démocratie populaire, l'aile démocratique du parti communiste, aujourd'hui complètement neutralisée, reste présente par la survie de ses dirigeants réduits à un semi-anonymat. Les intellectuels, qui avaient joué un rôle de premier plan dans la déstabilisation du régime Nowotny, ont également, sous l'effet d'une persécution continue, été confinés dans l'inaction politique. Les anciens participants à ces groupes restent inspirés par le modèle du "socialisme à visage humain" qui connut un bref essor en 1968 et fut écrasé en bonne partie parce qu'il risquait de se révéler contagieux. Ce sont ces survivants, plongés dans une obscurité quasi-orwellienne, qui ont rédigé et signé le document intitulé "Charte 77" et publié le premier de l'An.

C'est moins le contenu de ce document que son existence et ses signataires (Hajek, Kohout, Vaculik, Kriegel, Havel) qui sont significatifs. Ce sont eux qui expliquent les réactions des dirigeants, surpris par une action organisée conspirativement, alors que la résignation paraissait totale, et qui évoque de la façon la plus malencontreuse pour M. Husak et son groupe les souvenirs de 1968, encore vivaces dans le peuple. Dans un premier moment, on a tenté d'obliger les dissidents à quitter le pays. Aujourd'hui, on semble être revenu à la tactique d'usure administrative qui avait si bien réussi jusqu'à maintenant.

Dans ces trois cas (Pologne, RDA et Tchécoslovaquie), l'Acte final d'Helsinki a joué un rôle qui ne peut être sous-estimé. On sait que le texte même de l'Acte avait été largement diffusé dans les pays d'Europe orientale. La référence aux droits de l'homme, fruit de patientes négociations à Genève, les dispositions de la "corbeille III", ont rencontré un assez

grand écho dans la population, en particulier, du fait du caractère officiel dont elles étaient désormais revêtues. Il n'est dès lors pas surprenant que de nombreux candidats à l'émigration de RDA, tout comme les auteurs de la "Charte 77" n'aient pas hésité à les invoquer, et qu'elles aient en même temps accru l'intérêt pour les Pactes des Droits de l'Homme des Nations Unies, ainsi que les dispositions correspondantes des Constitutions nationales. Un autre document, la déclaration de Berlin des partis communistes, garantissant l'indépendance de chaque parti, et les discours prononcés à cette occasion par les représentants de l' "euro-communisme", publiés intégralement dans le quotidien du SED "Neues Deutschland", ont sans doute également contribué à la fermentation des esprits. On ne s'en étonnera pas si l'on se souvient du rôle joué par le "printemps de Prague" dans la progressive déstalinisation des partis communistes occidentaux, qui soutiennent aujourd'hui les dissidents de l'Est.

L'URSS est très consciente de ce péril. Dès le mois d'août, les chefs des partis communistes au pouvoir ont commencé à défiler en Crimée en vue de resserrer les rangs de la "communauté socialiste". Dans ses deux voyages à Belgrade et à Bucarest, M. Brejnev a cherché à redresser les concessions faites à Berlin. La Yougoslavie, malgré les pressions énergiques appliquées par les dirigeants soviétiques, s'est montrée tout à fait ferme. Sa position a encore été confirmée lors de la récente visite de M. Honecker. Elle a également rejeté les prétentions de M. Brejnev à des droits de survols militaires et à une base navale dans la Baie de Kotor. En Roumanie, M. Ceausescu a dû concéder le terme ominieux d' "internationalisme prolétarien", qu'il utilise d'ailleurs pour son compte, avec le soutien de la Chine, d'une manière très personnelle. La Roumanie a dû reculer encore sur d'autres points à la réunion de Bucarest du Pacte de Varsovie, où elle s'est ralliée contre son gré à la création d'un comité des affaires étrangères et d'un secrétariat permanent mobile.

Dans ces deux pays, le problème des dissidents se pose d'une manière différente, en raison des efforts faits, dans les deux cas, mais avec des résultats inégaux, pour prendre une posture indépendante. La Roumanie a une politique intérieure à peu près stalinienne, et les dissidents, non organisés, y sont traités sans merci. En Yougoslavie, pays à parti unique qui jouit tout de même d'une liberté culturelle enviable, les réactions du pouvoir sont fonction de considérations de politique générale (c'est ce qui a justifié les poursuites contre Mihajlov, coupable d'avoir insulté Lénine) ou de politique des nationalités (comme dans le cas de la répression des autonomistes croates).

La Hongrie ne semble pas avoir de problèmes directs. Cependant, un groupe de ses écrivains a soutenu la "Charte 77", mais sans critiquer la situation dans son propre pays.

Pour terminer, encore un mot sur la situation en Union soviétique. La puissance impériale, dont la vocation a toujours eu une importante composante idéologique, voire messianique, atteint un zénith qui semble cependant ne pas marquer un terme à ses ambitions. Celles-ci ne sont d'ailleurs plus aujourd'hui de nature territoriale, (sauf quelques aspirations insatisfaites dont il n'est plus question pour le moment), mais marquant le souci d'intervenir et de se manifester dans le monde entier, tel qu'il s'est exprimé par le développement de la flotte soviétique de haute mer. L'Empire lui-même est divisé en trois cercles concentriques: la Russie, le peuple élu, marqué du double signe de l'héritage de Byzance et du droit d'aînesse dans la révolution mondiale, les autres peuples de l'URSS, admis à participer à l'ascension économique des Russes à des termes à peu près égaux moyennant le sacrifice de leurs droits et parfois de leur identité nationale, enfin, les membres de la "communauté socialiste", condamnés par les "lois de l'histoire" à une intégration toujours plus poussée avec l'URSS et ne jouissant en fait que d'une "souveraineté limitée".

Il existe en conséquence en URSS deux espèces de dissidents. Ceux des Républiques "cadettes" sont presque toujours en même temps des nationalistes et, comme tels, en butte à une répression particulièrement vigilante. Ceux de Russie sont divisés en deux mouvements principaux, outre les marxistes-léninistes, brillants, mais très peu nombreux: le mouvement religieux vieux-russe, attaché à l'ancienne tradition impériale et que l'on a rapproché très justement des slavophiles du XIXe siècle, et le mouvement libéral-constitutionnel, influencé par l'Occident et représenté par Sakharov. Peu d'entre eux ont conscience que la réalisation, bien improbable, de leurs idées signifierait, à vues humaines, la fin de l'URSS actuelle, car ni l'une ni l'autre théorie ne seraient sans doute en mesure de porter un grand Empire multinational, groupant des peuples appartenant à des civilisations différentes, à la fin du XXe siècle. Cette seule considération situe déjà ces groupes très minoritaires en marge de la société russe et en particulier des groupes dirigeants instruits et privilégiés. Les critiques qu'ils adressent au régime, marquées d'un idéalisme qui fait d'eux les héritiers d'une grande tradition, n'ont aucun écho dans le public. Celui-ci se plaint de l'inefficacité de l'appareil économique, surtout dans le transport et la distribution, et manifeste son opposition par une petite délinquance extraordinairement variée et étendue.

Dans ces conditions, le régime peut se permettre un certain laxisme à l'égard des dissidents, dont on ne croit pas qu'ils soient capables, dans un délai prévisible, de mobiliser des secteurs importants de la population. Il faut noter cependant que, là aussi, les dissidents se réclament de l'Acte final d'Helsinki. Plus inquiétant pour les autorités que le comité de Moscou qui prétend superviser l'exécution de cet Acte en URSS, est le comité ukrainien constitué à Kiev, où la dissidence a une certaine coloration nationaliste.

L'URSS se trouve donc aujourd'hui confrontée à une contestation qui se situe simultanément chez elle et dans trois autres Etats du Pacte de Varsovie. La position de l'URSS est d'autant plus délicate qu'elle se produit à quelques mois seulement de la Conférence de Belgrade chargée d'examiner les résultats de la CSCE. Cette Conférence remonte à une initiative soviétique, pour laquelle l'URSS avait perdu progressivement de son intérêt pendant les négociations de Genève, au fur et à mesure que la fameuse "corbeille III", contacts humains, se remplissait. Aujourd'hui, l'URSS cherche à orienter la Conférence vers des projets qui n'ont pas grand-chose à voir avec l'Acte final d'Helsinki, comme les conférences de désarmement et la renonciation aux armes nucléaires. Les dissidents agissant dans la perspective de Belgrade, on peut s'attendre à une prochaine contre-manoeuvre soviétique dans le domaine de la "corbeille III".

La Conférence de Belgrade illustre le double dilemme dans lequel se trouvent les participants, dans l'état présent de l'Europe. A l'Est, on est tenu par l'Acte final d'Helsinki à une certaine libéralisation. Celle-ci peut conduire à des manifestations de dissidence intolérables pour les régimes au pouvoir, qui devraient alors prendre des sanctions, en violation de l'Acte lui-même. A l'Ouest, on ne tient pas à voir se perdre les modestes bénéfices escomptés de l'Acte final pour les populations concernées, ce qui ne manquera pas de se produire si les pouvoirs des pays de l'Est, se sentant menacés dans leur existence, recourent à la répression. Les gouvernements occidentaux ne sont d'ailleurs pas entièrement libres dans leurs réactions, car l'opinion publique attend que les engagements limités pris à Helsinki soient correctement honorés.

On peut penser que Moscou conseille en ce moment la modération à ses satellites, en vue d'éviter une explosion, suivie d'une intervention armée, que l'Ouest ne pourrait peut-être

plus accueillir de la même manière qu'en 1968. Le groupe des dirigeants soviétiques d' "âge mûr", selon l'euphémisme officiel du Kremlin, n'est sans doute pas disposé à courir le risque de mettre ainsi fin à la détente.

MOYEN-ORIENT

Si tout se passait conformément à la volonté et aux conceptions des principaux chefs d'Etat arabes, 1977 devrait être l'année décisive pour la solution du conflit du Moyen-Orient. Les déclarations récentes du Président Sadate, du Président Assad et du Roi Hussein témoignent de leur volonté de tout mettre en oeuvre pour faire convoquer, ce printemps encore, une nouvelle session de la Conférence de Genève. L'Assemblée générale de l'ONU, dans deux résolutions du 9 décembre, a demandé cette réunion pour mars 1977 au plus tard, avec participation d'une délégation palestinienne. Cette intention donne l'impression d'une unité retrouvée du arabe dans la question israélienne, une unité et une solidarité qui n'avaient plus existé à ce degré depuis la guerre d'Octobre 1973. Le changement est survenu très rapidement, en octobre encore, la guerre du Liban (comme d'ailleurs l'accord du Sinai) divisait profondément l'Egypte de la Syrie, cette dernière était aux prises avec les milices palestiniennes.

Ce surprenant revirement s'est produit sous l'égide du Roi Khaled d'Arabie séoudite, lors du "petit sommet" de Riad (18 octobre 1976), sommet auquel le souverain séoudien, réussit par les promesses et les menaces pécuniaires, à faire participer les leaders égyptien et syrien, alors brouillés, le chef de l'OLP, M. Yasser Arafat, ainsi que le nouveau Président du

Liban. Le Roi Khaled travaillait depuis longtemps en coulisses, selon les traditions de sa maison, à influencer les parties au malheureux conflit libanais dans le sens d'une solution. Les intérêts de l'Arabie séoudite étaient complexes: elle avait d'importants intérêts (notamment immobiliers) au Liban, elle finançait les combattants sur plusieurs fronts, elle souhaitait un règlement rapide du conflit israéloarabe qui menace régulièrement de provoquer une crise pétrolière encore plus grave que les précédentes, enfin elle entendait barrer la route aux progressistes palestiniens, réputés athées, à leurs alliés, les régimes arabes "durs", et à l'URSS.

La médiation survenait au moment où les Syriens et les chrétiens avaient atteint au Liban les objectifs qu'ils pouvaient raisonnablement espérer, l'OLP était soucieuse d'éviter de nouveaux désastres et l'Egypte aspirait à une réconciliation avec la Syrie, sans laquelle elle ne peut compter conclure la paix avec Israël. L'accord fut rapidement réalisé et se révéla plus durable qu'on ne le croyait alors. Il ne restait plus qu'à le faire entériner par le "sommet" du Caire qui fusionna l'inefficace force de paix arabe au Liban avec l'armée d'intervention syrienne.

L'accord reflétait le désir de paix de l'Egypte et de la Syrie, confronté avec d'immenses tâches de construction (l'Egypte de surcroît avec une situation sociale explosive, comme on l'a vu depuis), de mettre fin à un effort militaire ruineux et futile. Il a permis l'établissement d'un gouvernement de techniciens au Liban et le retour du calme dans ce malheureux pays; il n'a cependant pas résolu tous les problèmes qui se posent encore à propos de la paix. Les forces extrémistes, d'autre part, provisoirement mises en échec, pourraient reprendre de la vigueur si des progrès n'étaient pas rapidement réalisés. Une intense activité diplomatique est donc en cours pour accorder les politiques des pays arabes "du champ de bataille".

Ses effets ont été jusqu'à présent une coopération militaire et politique accrue de l'Egypte et de la Syrie, dont la portée exacte est difficile à apprécier et certains progrès des Palestiniens vers l'acceptation d'une solution réaliste de la question nationale.

Les conditions sur lesquelles l'Egypte et la Syrie se sont mises d'accord n'ont en bonne partie rien de nouveau, particulièrement en ce qui concerne l'évacuation de tous les territoires, y compris donc le Golan et Jérusalem-Est, annexés par Israël en 1967. M. Assad a cependant laissé entendre qu'il se montrerait très accommodant sur la question de la démilitarisation du Golan. Les projets de mini-Etat palestinien (Cisjordanie et bande de Gaza, reliés éventuellement par un corridor) se précisent: aussi bien l'Egypte que la Syrie (et, a fortiori, la Jordanie) souhaitent des "liens institutionnels" entre la nouvelle Palestine et le Royaume hachémite, allant ainsi à la rencontre d'une exigence israélienne.

Le Président Sadate s'est déclaré, à ces conditions, prêt à un traité de paix "formel, légal et public", qui permettrait à l'Egypte d'accorder, avec garantie, le droit de passage aux navires israéliens à travers le Canal de Suez et le détroit de Tiran.

La position palestinienne reste plus obscure. L'aile modérée de l'OLP, représentée par M. Kaddoumi, directeur des affaires étrangères de l'Organisation, a tiré parti de la débâcle libanaise pour faire avancer l'idée d'une solution de compromis. Les débats ont été encourageants, bien que sans doute moins qu'on ne l'a dit en Israël. L'aile modérée, très influente au sein du Comité exécutif, n'a pas réussi à s'imposer du premier coup au sein du Conseil central, et il n'a pas été possible encore de réunir le Conseil national (Parlement) pour lui faire approuver le projet de mini-Etat. L'idée, un instant avancée, d'un gou-

vernement en exil, qui aurait accru l'influence des non-combat-
tants, n'a pas été poursuivie. Les commissions auxquelles
M. Kaddoumi ou d'autres représentants modérés ont fait allusion,
acceptation de l'existence d'Israël et même de la "loi du retour"
(qui permet à tout juif de s'établir en Israël), ne seront sans
doute pas faciles à faire admettre par la masse des militants
palestiniens.

Cette incertitude préoccupe évidemment les dirigeants
arabes et explique les efforts pour intégrer les Palestiniens
dans un front commun arabe. L'Egypte et la Syrie avaient même
proposé de les amalgamer, en vue de la Conférence de Genève, à
une délégation plus large. Cette idée est sans doute aujour-
d'hui dépassée, mais les pays arabes "de la confrontation" ne
paraissent pas encore être parvenus à un accord sur cette ques-
tion des délégations, importante aux yeux des deux parties.

Israël est un autre facteur d'incertitude: la crise
ministérielle, provoquée par M. Rabin, a avancé les élections de
six mois, mais on ignore encore quels seront les fronts et, en
particulier, si les groupements centristes apparus récemment se-
ront assez forts pour déclencher une "course vers le centre", qui
permettrait à ce pays divisé de se mettre d'accord pour une so-
lution négociée. Beaucoup va dépendre à cet égard de l'adminis-
tration Carter. Il existait en Israël une tendance à l'immobi-
lisme, car on estimait que le nouveau Président serait plus fa-
vorable à la cause israélienne que l'équipe Ford-Kissinger. On
a sans doute été trop optimiste.

Les Etats-Unis, comme l'a encore souligné récemment
M. Assad, continuent à détenir la clé du problème. Beaucoup va
dépendre des garanties qu'ils seront prêts à consentir pour dé-
cider Israël à l'évacuation du territoire sur lequel doit être
constitué le nouvel Etat palestinien. Il faudra attendre les
résultats du voyage de M. Cyrus Vance pour avoir une idée de la
nouvelle conception américaine.

L'URSS conserve une place importante dans la négociation, en raison du rôle négatif qu'elle peut jouer en soutenant les extrémistes. Elle se fait forte aujourd'hui de faire accepter aux groupes durs de la Résistance palestinienne toute solution qui donne satisfaction aux légitimes aspirations du peuple palestinien. L'Egypte a tenu compte de cette position en tentant un discret rapprochement, mais les récents troubles ont de nouveau conduit à un "froid".

Le temps presse; de plusieurs pays arabes on insiste pour qu'une solution soit trouvée en 1977. Certains menacent de revenir à la résolution de 1947 sur la Palestine, si Israël laisse passer cette occasion. L'Arabie séoudite a lié sa modération en matière pétrolière à des progrès politiques substantiels et brandit l'arme de boycott pour le cas d'une impasse. L'Egypte et d'autres pays modérés restent très menacés sur le front intérieur. Enfin, les extrémistes qui ont perdu une manche au Liban pourraient bientôt retrouver leur force, si la dynamique d'un règlement pacifique n'est pas maintenue.

Et

AFRIQUE AUSTRALE

La situation dans cette immense région, dotée par la nature de richesses fabuleuses, mais où les hommes s'affrontent dans un combat confus, est aujourd'hui dans l'ombre du choix politique que va faire le Président Carter, à la fin de la mission de l'Ambassadeur des Etats-Unis aux Nations Unies, M. Young.

La première visite de M. Young a été pour M. Ivor Richard, le Président de la Conférence de Genève sur la Rhodésie, aujourd'hui suspendue sine die, après le refus par M. Smith des nouvelles propositions de M. Richard.

On se souviendra que M. Smith avait accepté le "pouvoir de la majorité" comme partie d'un "paquet" préparé par M. Kissinger, paquet qui prévoyait notamment un système de gouvernement intérimaire laissant jusqu'à l'indépendance le dernier mot à la minorité blanche. Le "paquet" n'avait cependant été accepté ni par les leaders rhodésiens noirs, ni par les "front-line States" qui les soutiennent (Angola, Botswana, Mozambique, Tanzanie, Zambie).

La Conférence de Genève avait ainsi démarré sur un "malentendu" apparemment voulu par M. Kissinger pour amener les intéressés face à face. La tactique de M. Smith, qui consistait à se retrancher derrière le caractère global du "paquet" et à contester être lié par sa promesse de "pouvoir de la majorité" si le "paquet" n'était pas accepté, avait été facilitée par les divisions entre les leaders noirs qui, ayant manifestement un soutien inégal dans le pays, étaient tentés de suivre des voies différentes pour parvenir au pouvoir. L'évêque Muzorewa, chef de l'ANC, organisation faîtière des deux groupes rivaux ZAPU et ZANU s'appuyant sur l'ethnie majoritaire des Shonas, jouait la carte des élections, tandis que M. Joshua Nkomo, un Matabele, et le représentant des "guérilleros", M. Mugabe, faisaient, eux, confiance à la lutte armée. Ces deux derniers devaient apparaître pendant la Conférence comme envoyés solidaires du nouveau "Patriotic Front", qui s'assurait un certain avantage dans la discussion.

M. Ivor Richard avait retiré de la première phase l'impression qu'un engagement accru de la Grande-Bretagne était nécessaire, si l'on voulait arriver à une solution, et avait fait accepter à Londres l'idée d'un haut commissaire britannique, peut-être même d'un commandant des forces armées et de la police, pendant la période de transition. En effet, le désaccord sur la proposition Kissinger provenait de la crainte des Blancs de voir la période intérimaire tourner au

chaos, tandis que les Noirs, ayant peu de confiance en M. Smith, considéraient le pouvoir blanc comme une menace de falsification du futur "pouvoir de la majorité" par des décisions prises avant l'indépendance.

Le refus de M. Smith n'a pas été considéré comme définitif, et on le voit généralement comme une attitude de défense à l'égard de la nouvelle administration américaine dont on pouvait d'ores et déjà admettre qu'elle serait plus favorable aux Noirs que la précédente.

Un autre développement important a été la reconnaissance du "Patriotic Front" par les "front-line States", malgré les réserves de certains d'entre eux à l'égard de M. Nkomo. Cette reconnaissance accroît la pression résultant de la proclamation de la "lutte à outrance", mais en même temps les tentations du régime Smith de chercher un accord avec les leaders noirs les plus modérés, comme Mgr Muzorewa.

Mgr Muzorewa semble jouer avec cette idée, malgré l'impopularité qu'elle rencontre chez ses partisans de Rhodésie et le fait qu'elle ne mettrait nullement fin à la petite guerre.

Le gouvernement sud-africain reste lui aussi dans l'expectative; il a déploré le refus du nouveau plan Richard par M. Smith et craint une recrudescence du terrorisme à ses frontières. On peut penser qu'il ne fera aucune pression sur M. Smith aussi longtemps que la position américaine ne sera pas connue.

Le sort de la Rhodésie touche en effet directement aux chances de survie du régime de Prétoria et la politique américaine qui va prochainement être définie ne manquera pas de comporter aussi un volet sud-africain. En attendant la "guerre totale" qu'annoncent les mouvements de libération pour le cas où les négociations échoueraient, une "guerre

des nerfs" est en cours au sujet des spéculations sur une éventuelle intervention armée sud-africaine. On semble éprouver des doutes, dans les "front-line States", quant à l'opportunité, dans un tel cas, d'une expédition cubaine de secours et craindre les réactions américaines qu'elle pourrait entraîner. C'est à un autre projet que l'on s'intéresse en ce moment, celui d'une "force armée africaine" dont on vient de discuter à Lusaka au sein du Comité de libération de l'OUA. Certains entretiennent déjà l'espoir que M. Podgorny, qui doit visiter l'Afrique australe le mois prochain, pourrait arriver porteur de promesses d'armes et d'aide diplomatique pour la force africaine.

En Afrique du Sud, où des troubles éclatent encore sporadiquement et où les fêtes, en particulier, ont été marquées par une tentative de boycott des ventes de Noël, le gouvernement, sans apporter aucun changement d'importance à la politique d'apartheid, a pris quelques mesures pour détendre la situation: les Noirs arrêtés en raison de leurs opinions ont été relâchés, les dispositions sur les achats de terres pour les Noirs dans les cités-dortoirs ont été assouplies et quelques améliorations apportées au système scolaire. Des avantages plus substantiels, notamment dans le domaine politique, doivent être accordés aux Colored et aux Indiens.

Mais M. Vorster a tenu à marquer lui-même qu'il s'agissait-là de simples aménagements et que les principes n'étaient pas touchés. Pour l'illustrer, il a mis en marche le processus d'indépendance d'un second homeland, le Bophustatswana, étrange conglomérat de six territoires séparés, situé à proximité du Botswana. La législation sur la protection de l'Etat, déjà extrêmement stricte, a encore été renforcée.

Le malaise persiste au sein de la communauté blanche, mais sans se traduire par un mouvement politique animé de buts précis, de sorte qu'il a été possible, jusqu'ici, au gouvernement de l'ignorer. La situation économique reste difficile. Les investissements étrangers semblent avoir été effrayés par les événements de l'été dernier et les investissements nouveaux se sont fortement réduits, sans qu'on assiste encore à un mouvement sensible en sens contraire. La baisse du cours de l'or avait durement touché l'économie sud-africaine, qui a également été atteinte par la récession. Les importants achats d'armes ont touché la balance commerciale.

Dans le Transkei, le problème des émigrés n'a pas été résolu. Il semble que de nombreux Xhosas ne peuvent obtenir de papiers de leur pays d'origine, ni de l'Afrique du Sud. Le Premier Ministre, M. Matanzima, a donc cherché à prévenir partiellement la réalisation du principal objectif poursuivi par l'Afrique du Sud en accordant l'indépendance au Transkei. On pense cependant qu'il sera finalement obligé de céder. Il ne faut pas oublier en effet que l'Afrique du Sud alimente par une aide directe plus de 80 % du budget du Transkei, et que les trois quarts du reste sont des ristournes du Trésor sud-africain sur des impôts payés en Afrique du Sud par les travailleurs Xhosas. La dépendance (ou, si l'on veut, l'indépendance) est presque toujours, dans notre monde moderne, une notion un peu relative, mais le Transkei constitue, à n'en pas douter, un cas extrême à cet égard.

L'ADMINISTRATION CARTER

M. Carter a mené la constitution de son équipe et la préparation de son entrée dans le même style d'activité méticuleuse, fait à la fois de prudence et de dynamique, qui avait caractérisé sa campagne électorale. Il y a eu des difficultés et même quelques fausses manoeuvres, mais, à l'exception du directeur de la CIA, toute l'équipe était en place lorsque le signal du départ a été donné le 20 janvier, et le rythme soutenu depuis lors montre qu'elle agit en fonction d'un plan bien préparé et précis.

Le choix des membres du Cabinet, fait sans hâte excessive dans la retraite de Plains, d'après un processus élaboré de "screening", a révélé le souci du Président, lui-même un novice dans les affaires fédérales, de s'entourer de personnalités expérimentées de la vie publique et des affaires, dont les principales (Département d'Etat, Défense, Trésor, Energie, Conseiller pour les affaires nationales de sécurité) ont déjà fait carrière à Washington, souvent dans des capacités variées. Ce n'était pas exactement là ce que certains de ses partisans attendaient et la déception s'est déjà traduite par les refus essuyés lors du choix des Noirs et des femmes qui devaient figurer dans le Cabinet. La couleur générale est celle d'un "libéralisme" (au sens américain qui oppose libéral à conservateur) modéré, et l'accent est sur la tradition démocrate, bien que M. Carter ait évité de s'identifier avec aucun de ses prédécesseurs. Un certain souci de différenciation apparaît même dans le fait que ceux de ses collaborateurs qui ont été activement mêlés à la guerre du Vietnam ont, comme M. Carter lui-même, plus ou moins clairement manifesté leurs distances à l'égard de certaines positions qu'ils avaient prises alors. Si le Sud est assez fortement représenté, le Nord-Est intellectuel conserve sa prépondérance dans tout ce qui touche aux relations extérieures.

Le premier choix de M. Carter était tombé bien avant les élections; il s'agissait du Vice-Président, M. Mondale, auquel M. Carter entendait confier des tâches d'une réelle importance, contrairement aux habitudes américaines. Il a aussitôt tenu parole en chargeant M. Mondale d'une mission en Europe occidentale et au Japon. Le succès de M. Mondale permet de penser que M. Carter continuera dans cette voie.

Dans le domaine des affaires étrangères, aucune surprise. Le rôle assuré jusqu'ici par M. Kissinger passe à MM. Brzezinski et Vance. Le premier, immigrant et professeur de sciences politiques comme M. Kissinger, relève d'une autre école de pensée. M. Kissinger avait appliqué avec succès l'expérience de la diplomatie traditionnelle aux nouvelles conditions de l'âge nucléaire, comme aux relations avec des pays n'appartenant pas à notre cercle de civilisation, c'est-à-dire dans une zone où l'Occident n'avait pas été très heureux depuis 1945. M. Brzezinski s'appuie sur des doctrines plus modernes et qui, peut-être pour cette raison, paraissent à l'occasion moins solidement assurées. M. Brzezinski affirme qu'il n'a aucune intention de se lancer dans la diplomatie active, ni même d'être un "policy-maker"; il s'efface derrière le Président qui tient beaucoup à ce que sa politique étrangère donne l'impression d'émaner vraiment de lui.

M. Vance, comme Secrétaire d'Etat, appartient à un type très reconnaissable de négociateur américain, bien organisé, pondéré, efficace, sûr, dont il n'y a guère de surprises à attendre, en quoi il pourrait d'ailleurs différer du Président. Il est aussi éloigné que possible du type du "Lone Ranger" incarné par M. Kissinger et particulièrement apte à user de l'admirable machine du Département d'Etat, si souvent négligée par ses prédécesseurs.

- 30 -

Le choix du Secrétaire à la Défense fut accompagné d'une controverse significative qui porte sur deux plans. D'une part, les critiques de la politique de M. Kissinger, défendant la candidature de M. Schlesinger, arguaient du réarmement soviétique et parlaient même d'une "first strike capacity" (possibilité de détruire d'un seul coup le potentiel nucléaire adverse) de l'URSS. D'autre part, les mérites et démérites de divers candidats démocrates dans la guerre du Vietnam étaient scrutés avec soin parmi les "libéraux". Le choix de M. Brown, "middle-of-the-road" dans la guerre du Vietnam, et somme toute assez proche de M. Kissinger au sujet des SALT, suivi de la désignation de Warnke comme directeur de l'Agence de contrôle des armements, marquait clairement les options pour un effort de limitation très poussé de M. Carter, confirmées depuis par ses déclarations.

Du nouveau Secrétaire au Trésor, M. Blumenthal, il y a peu à dire, sinon qu'il a participé au Kennedy-Round. Il sera peut-être quelque peu en compétition avec le très influent directeur de la "Federal Reserve Bank", M. Burns, qui restera à son poste encore jusqu'au début de l'année prochaine. Un rôle tout particulier doit revenir à M. Schlesinger, candidat malheureux comme Secrétaire à la Défense, mais qui se voit confier la tâche herculéenne de mettre de l'ordre dans la politique énergétique des Etats-Unis; il devra se battre sur deux fronts: celui d'une bureaucratie pléthorique et dispersée en d'innombrables "agences", et celui d'un Congrès souvent trop enclin à écouter les intérêts particuliers. Le choix d'un républicain pour ce poste confirme la touche pragmatique qui a présidé à la constitution du Cabinet.

M. Carter a fait savoir qu'il entendait que ce Cabinet ait la préséance sur son propre état-major de la Maison Blanche, institution indispensable, mais dont le fonctionnement a souvent été environné d'un certain malaise, quand il n'a pas donné lieu

à des crises sérieuses, comme l'affaire de Watergate. Il a décidé de réunir une fois par semaine le Cabinet, de comprimer fortement l'effectif de la Maison Blanche et de simplifier son organisation. On sait aussi que le nouveau Président voudrait, à l'instar de ce qu'il a fait en Georgie, réduire le nombre des bureaux de l'Etat et limiter celui des fonctionnaires. Les experts de la scène fédérale manifestent à ce sujet un certain scepticisme.

Dès son entrée en fonction, le nouveau Président a marqué son souci de montrer que la réalisation des politiques annoncées allait être entreprise immédiatement.

A ce propos, on peut penser que les deux adresses de M. Carter (l'une destinée à l'étranger) ne doivent pas être prises comme de véritables programmes, mais, conformément à la conception américaine d'une communauté tournée vers l'avenir, comme l'expression d'un idéal. L'inspiration biblique qui s'en dégage est de caractère assez universel pour avoir un impact aussi dans les pays de civilisation non-chrétienne.

M. Carter avait annoncé son intention de renoncer à la diplomatie des voyages. Il a déjà corrigé le tir en soulignant l'importance des contacts personnels; en attendant de rencontrer lui-même des dirigeants étrangers, il a mis en mouvement ses collaborateurs.

M. Mondale a entrepris le voyage déjà mentionné, qui symbolisait l'accent que M. Carter voulait mettre sur les relations avec les alliés, et au cours duquel il a notamment informé ses interlocuteurs du plan de relance de l'économie américaine, souligné l'importance que M. Carter accordait à la restriction des exportations nucléaires et discuté les modalités d'un sommet du genre Puerto-Rico. Les discussions avec

- 32 -

M. Mondale ont été ouvertes et agréables et il s'est révélé un interlocuteur informé et compétent. L'impression qui prévaut est d'ailleurs que la nouvelle administration est parfaitement au fait des problèmes, mais que sur beaucoup d'entre eux, comme pour le dialogue Nord-Sud, elle n'a pas encore de position.

M. Young, le nouvel Ambassadeur aux Nations Unies, est parti pour l'Afrique australe. M. Vance va visiter le Moyen-Orient, en attendant de se rendre à Moscou le 28 mars.

A côté des affaires nucléaires, c'est à la détente et aux questions militaires que M. Carter a accordé jusqu'ici la priorité. Il a fait des déclarations sur la nécessité de réduire et même d'éliminer à long terme les armes nucléaires, qui reflètent tout à fait clairement les idées de M. Brown, comme le thème de la "mutual armed destruction". Il entend accélérer la conclusion de l'accord SALT II. De son côté cependant, et malgré les promesses de réduction des dépenses militaires, M. Mondale a annoncé à l'OTAN un léger accroissement de l'effort américain en Europe.

Sur le plan intérieur, outre la relance déjà mentionnée qui doit accroître le PNB américain de 4 1/2 %, la vague de froid qui a frappé les Etats-Unis a permis à M. Carter de dramatiser son action dans le domaine de l'énergie.

M. Carter a déclaré qu'il vouerait dans sa politique étrangère une attention toute particulière au respect des droits de l'homme, une promesse aussitôt mise à l'épreuve dans le cas des dissidents d'Europe orientale, mais dont la portée est, dans les conditions présentes, de caractère presque universel.

M. Carter a rendu hommage à la façon dont son prédécesseur a assuré la transition, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un changement de régime qui, dès le début, en attendant les résultats concrets, s'est manifesté par un nouveau

- 33 -

style. La coupure avec le passé républicain est assez nette et c'est elle qui sera surtout sensible dans les prochains mois. A plus long terme, on peut penser que deux secteurs sont à distinguer, dans l'un (relations Est-Ouest, Chine, Moyen-Orient, en partie Afrique australe), les bases posées par MM. Kissinger et Nixon vont probablement rester en place dans l'ensemble. C'est dans le domaine des relations avec l'Europe et du dialogue Nord-Sud, où l'administration précédente n'avait guère été inspirée, que la capacité créatrice de la nouvelle va se révéler.

- * - * - * - * -

COPIE VERTE

8 18. Feb. 77 0 9

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

p.B.58.06.2.1.- CJ/bi

Berne, le 17 février 1977

CONFIDENTIELAux Représentations suisses

./.

Nous vous remettons sous ce pli, pour votre information personnelle, le "Tour d'horizon" qui a été adressé aux membres des Commissions des affaires étrangères du Conseil national et du Conseil des Etats.

Secrétariat politique



J. Cuendet

8 18. Feb. 77 0 9

Annexe mentionnée