

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

---

p.B.58.06.2.1.- /bi

Berne, le 25 mai 1977


CONFIDENTIEL

Aux Représentations suisses

./.

Vous voudrez bien trouver à l'annexe le "Tour d'horizon" qui a été distribué aux membres des Commissions des affaires étrangères du Conseil national et du Conseil des Etats à l'occasion de leurs réunions des 24 et 25 mai 1977. Nous vous prions de bien vouloir considérer ce document comme strictement confidentiel.

Secrétariat politique

  
J. Cuendet

Annexe mentionnée

P. S. Dans le dernier "Tour d'horizon" que nous vous avons adressé le 17 février 1977, sous le chapitre "Moyen Orient", deux omissions se sont malheureusement produites lors de l'établissement du texte définitif:

page 19, à la fin de la 11<sup>e</sup> ligne, il convient d'ajouter le mot "monde";

page 21, il faut insérer une phrase dans le dernier paragraphe, après la deuxième phrase, qui serait la suivante:

"... compromis. Dès le mois de septembre, un émissaire de l'OLP a pris contact à Paris avec des représentants israéliens. Les débuts ..."

**VERTRAULICH**  
**CONFIDENTIEL**

(Situation au 16 mai 1977)

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

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Politique du Président Carter

L'arrivée au pouvoir d'un Président des Etats-Unis succède régulièrement à une période de paralysie plus ou moins prolongée de la politique américaine - à l'extérieur et aussi à l'intérieur -. Le nouveau venu, tout en s'initiant à sa tâche, doit mettre en marche la machine, qui, dans le cas d'un changement de majorité, est une nouvelle machine, et il est confronté aux problèmes tant bien que mal tenus en suspens jusque là. La fameuse trêve de cent jours dont il bénéficie de la part du Congrès et de l'opinion lui donne cependant la chance de présenter sa nouvelle politique et même de commencer à la réaliser.

Le Président Carter a accepté cette conception traditionnelle des débuts de son mandat, mais la façon dont il a cherché à jouer le rôle qu'elle lui impartit laisse un sentiment d'incertitude et même, parfois, de confusion. Dans le domaine de la politique intérieure, tout en créant une impression de nouveauté, notamment par ses contacts avec l'opinion publique et son style de travail décontracté, il n'a fait qu'un seul effort majeur: la définition de sa nouvelle politique de l'énergie. Les mesures d'encouragement de la conjoncture n'ont pas été poursuivies devant la résistance du Congrès et le risque de faire repartir l'inflation. Dans le domaine extérieur, le Président a eu le temps de ficeler un nouveau "paquet" de propositions SALT et de poursuivre sa politique de contrôle d'équipements nucléaires. Dans les domaines du Moyen-Orient et de l'Afrique, il semble encore à la recherche d'une position tout à fait ferme. Enfin, il a certainement obtenu le succès d'une actualisation des questions des droits de l'homme.



La modestie affichée par M. Carter n'a pas caché la grande confiance qu'il a en lui, et elle ne l'a pas empêché d'occuper constamment le devant de la scène. Bien qu'il affecte de laisser les membres de son Cabinet mener leur Département comme ils l'entendent, rien n'est venu de l'Administration qui n'ait été rapidement ramené à sa personne. Il apparaît d'ores et déjà pleinement responsable pour les actions et les omissions, mais aussi pour les erreurs et les contradictions qui se manifestent aujourd'hui dans la politique américaine. Le flou et le vague qui règnent dans certains domaines sont reconnus comme une caractéristique, peut-être temporaire, de sa direction.

Arrivé au pouvoir avec des buts et des engagements précis et ambitieux, il n'a jusqu'ici défini clairement sa politique que dans trois ou quatre: OTAN, SALT, exportation d'équipements nucléaires, énergie. Même là, la définition s'est faite de telle manière que d'importantes révisions ne semblent pas exclues. Ailleurs, il a manifestement tâté le terrain, en conservant une large liberté d'action.

Le côté éluusif de la politique du Président a causé à l'étranger un certain malaise: ses prises de position, précisément parce qu'elles avaient quelque chose de provisoire et d'inachevé, prêtaient difficilement le flanc à la riposte. D'autre part, leur teneur permettait clairement de reconnaître qu'il était prêt à mettre tout le poids de son pouvoir derrière la politique, quelle qu'en soit la teneur définitive, qu'il poursuivrait. Aujourd'hui encore, ses interlocuteurs, tout en appréciant sa personnalité, restent déconcertés par un mélange de tâtonnement et de résolution.

On peut essayer de trouver quelques repères dans ce tableau fuyant. Le premier est l'importance que le Président attache à l'opinion publique américaine, dont il a fort bien su jouer pour atteindre une cote de popularité très remarquable. Il serait faux de n'y voir que démagogie et provincialisme. Le "credibili-

ty gap", qui a si lourdement pesé sur les présidences Johnson et Nixon, était un de ces aspects négatifs de "Washington" que M. Carter avait promis d'éliminer. En s'y employant, le Président a confirmé ses capacités pour les "relations publiques" révélées par sa campagne électorale. Il a aussi donné la preuve qu'il se trouvait encore près des "grass roots" qu'il a quittées en 1970 pour devenir Gouverneur de Georgie. Les critiques qu'on peut adresser dans les chancelleries à M. Carter ne sont pas de nature à faire grande impression sur le public, qui, lui a vu dans les initiatives présidentielles non leur imprécision, mais l'engagement moral qu'elles reflétaient face à des questions qui le préoccupent. Il ne fait aucun doute que M. Carter, s'il n'a peut-être pas encore entièrement convaincu ses concitoyens, leur a au moins donné l'impression qu'il marchait dans la bonne direction. Il est à noter, bien que cela ne soit pas particulier à M. Carter, que sa popularité n'a pas suivi les hauts et les bas que sa politique a suscités dans les media américains.

Un autre aspect - naturel - , puisqu'un Président démocrate remplace un Président républicain, et après une grave crise politique, est le souci d'apparaître comme un pouvoir nouveau. Le Président préfère visiblement voir son Administration révéler son manque d'expérience plutôt que d'emprunter les sentiers battus par ses prédécesseurs. Lui-même se sert d'ailleurs habilement de ce manque d'expérience dans ses contacts avec les hommes d'Etat étrangers. Face au problème africain, sur lequel il faudra revenir, il laisse, aussi pour le moment, son confident Young créer une image de la politique américaine aux antipodes de celle de M. Kissinger, mais sans qu'il ait pris encore aucun engagement irréversible, et alors que sur certains points il la continue.

Passons rapidement en revue les problèmes auxquels le Président s'est particulièrement intéressé depuis son arrivée au pouvoir.



C'est dans le domaine de l'énergie qu'il a pris jusqu'ici sa plus importante initiative, celle aussi qui laisse reconnaître au premier coup d'oeil l'ensemble de sa conception sur le problème. Le contenu des propositions de M. Carter a été conforme à ce que l'on pouvait attendre après la mise en condition de l'opinion, commencée par la dramatisation de la crise de février et le choix d'une personnalité d'un format exceptionnel pour traiter de ces questions, jusqu'au suspense nourri par les soins de la Maison Blanche et au scénario élaboré qui entoure la divulgation du plan officiel.

A plusieurs égards, ce plan est révolutionnaire, beaucoup plus radical en tout cas que celui de son prédécesseur; il va contre des habitudes maintenant très ancrées de prodigalité, et entre même en conflit sur plusieurs points avec l'utilitarisme que les Américains ont coutume d'appliquer à la solution des conflits de priorités économiques. En même temps, il se place indiscutablement dans la tradition de l'Amérique frugale et puritaine que les citadins ont oubliée, mais qui a été le cadre de l'enfance et de la jeunesse du Président. La position ambiguë de celui-ci est cependant illustrée par le fait qu'il cherche à présenter ses propositions comme en fin de compte économiquement avantageuses. Ce projet, le premier sorti de la Maison Blanche qui doit affronter la filière sinueuse du Congrès, permettra de mesurer l'influence exacte de M. Carter sur le législatif et le degré de liberté que ce dernier entend lui laisser. Il permettra surtout de voir si l'appui dont jouit M. Carter dans l'opinion publique se confirmera en faveur de causes aussi inhabituelles et quel effet il aura sur la législation.

Dans la politique du Moyen-Orient, l'Administration travaille pour le moment sur deux plans. Le Président lui-même consulte les intéressés. Lorsque le Prince Fahed se sera rendu à Washington, tous les protagonistes, sauf l'OLP, auront pu présenter leur position. Le Président s'est pour l'instant contenté



d'aller un peu au-delà des formules défendues par la précédente Administration. Il a équilibré ses déclarations et n'a pas provoqué de réactions très marquées chez les intéressés. L'émotion qui s'est fait sentir à une ou deux reprises en Israël n'est pas allée jusqu'à trouver un écho au Congrès. En effet, sur le front intérieur, la lutte se concentre autour de la législation anti-boycott, qui doit limiter les possibilités de pression des pays arabes sur les firmes américaines en relation avec Israël. La législation qui va sans doute être passée illustre le décalage entre un certain milieu politique américain et les efforts qui se font pour mettre fin au conflit.

L'Afrique reste le point le plus confus de la politique américaine actuelle. Celle de L'Administration précédente était une improvisation de M. Kissinger, consécutive au refus du Congrès de le suivre dans l'entreprise angolaise. Les jalons posés par M. Kissinger subsistent et on peut dire que la nouvelle initiative prise par les Etats-Unis en liaison avec quatre de leurs alliés à propos de la Namibie n'est qu'une amplification des siennes.

Le Président Carter a déjà entrepris la réalisation d'une de ses promesses électorales de désarmement par la nouvelle phase des négociations SALT. Malgré leur embarras et leur mécontentement, les dirigeants soviétiques se trouvent aujourd'hui en discussion non seulement sur la mise au point définitive de l'accord de Vladivostok (limitant le nombre des véhicules porteurs), mais sur une proposition de réduction très substantielle du nombre de ces véhicules. Comme dans ce domaine l'URSS a une nette avance sur les Etats-Unis (ce qui ne lui donne pas cependant un avantage global pour les armes stratégiques, catégorie d'armements dans laquelle les Etats-Unis conservent une certaine supériorité), c'est elle, selon la proposition Carter présentée en mars à Moscou par M. Vance, qui devrait faire le sacrifice principal. Officiellement, l'URSS veut en rester au cadre de Vladivostok; mais elle a indirectement tâté le terrain pour un compromis à la veille de la reprise des pourparlers de Genève.



M. Carter joue très serré en poussant le développement du missile "Cruise", qui semble inquiéter passablement les Soviétiques, et en faisant savoir, par le Secrétaire à la défense, M. Brown, qu'un échec des pourparlers, qui entraînerait la caducité de l'accord de Vladivostok, obligerait les Etats-Unis à un nouvel effort dans le secteur des armes stratégiques.

M. Carter a donc démenti ces critiques du Congrès qui, se fondant sur des déclarations du nouveau Directeur de l'Agence de désarmement, M. Warnke, prédisaient une politique de faiblesse de la nouvelle Administration.

M. Carter s'était aussi très fortement engagé sur l'exportation des équipements nucléaires, en reprenant et en aggravant la politique entreprise l'année dernière par le Président Ford. Alors déjà, cette politique ne s'était pas signalée par une habileté excessive.

M. Carter a commis les mêmes erreurs à propos du contrat RFA - Brésil. Il faut cependant constater que, conformément au principe dont il se réclame, il les a reconnues, et il semble aujourd'hui que l'on s'oriente vers une solution de compromis. M. Carter s'est montré un peu plus prudent qu'on ne s'y attendait sur la question des sur-régénérateurs, mais sans toutefois convaincre ses partenaires européens. C'est aujourd'hui, à propos de l'exportation de matériel fissile, que surgissent les principales difficultés.

M. Carter, en traitant de ces sujets délicats, a montré un caractéristique mélange de détermination quant à une action énergique contre les risques de prolifération, et de souplesse, pour ne pas dire d'inconséquence, dans les propositions concrètes. Si critiquées que celles-ci aient pu être, le souci de contact et l'ouverture de l'Administration permettent d'augurer qu'une base de coopération pourra être trouvée dans l'avenir.



Mais c'est dans la poursuite de son objectif de défense des droits de l'homme que les méthodes de M. Carter ont suscité à la fois le plus d'intérêt et de perplexité. Rétrospectivement et malgré quelques "pannes", il faut constater que la politique du Président, qui au jour le jour donnait une impression d'improvisation et même de décousu, a au moins remporté un succès considérable. Elle a remis les droits de l'homme à l'ordre du jour de la vie internationale. Elle a assurément eu la chance de coïncider avec les actions des dissidents dans les pays de l'Est. Mais c'est sans doute sa modestie même qui lui a donné ses résultats les plus profonds.

Il y a eu peu d'initiatives spectaculaires. L'invitation de M. Bukowski à la Maison Blanche et la réponse à la lettre de M. Sakharov n'ont frappé que par contraste avec la politique "metternichienne" de M. Kissinger. La réduction de quelques budgets d'aide militaire en Amérique latine, soit dans une zone stratégiquement peu menacée, n'était qu'un simple coup de semonce. L'Administration s'oppose à un amendement déposé à la Chambre des représentants qui ferait dépendre l'octroi de crédits (aussi par les organisations internationales dont les Etats-Unis sont membres) du respect des droits de l'homme. Les commentaires donnés en particulier par M. Vance expliquent cette prudence, avec beaucoup d'honnêteté.

La politique de défense des droits de l'homme expose en effet aisément au reproche de pharisaïsme, pour ne pas dire d'hypocrisie; son point faible est l'inconséquence avec laquelle elle est souvent appliquée, par opportunisme ou machiavélisme. On ne peut dire que le nouveau Président ait entièrement échappé à ces écueils. Mais il a su éviter de tomber dans un moralisme agaçant, tout en donnant une certaine substance à son engagement. En fait, l'action de l'Administration américaine dans ce domaine a très bien montré que si utiles que puissent être certaines initiatives gouvernementales, leur principal intérêt est la mobilisation de l'opinion publique, à qui il revient de créer le climat dans lequel les gouvernements éprouvent un intérêt à faire un effort pour le respect des droits fondamentaux.



Le sommet de Londres et la réunion subséquente du Conseil atlantique ont manifesté la réapparition du Président des Etats-Unis dans la plénitude du pouvoir qu'il tient d'un mandat direct de l'électorat américain. M. Carter a fait usage de ce pouvoir de la manière la plus convaincante. Si on peut penser que M. Brzezinski exagère sans doute en assurant qu'on n'avait pas vu cela depuis quinze ans, il s'agit d'un phénomène important et qui ne peut être simplement réduit au "leadership" occidental. L'existence de ce pouvoir est de plus de poids encore face à l'URSS et au tiers monde, soucieux d'avoir un partenaire en pleine possession de son autorité.

M. Carter a aussitôt utilisé cette autorité pour demander la préparation d'un plan de renforcement de l'OTAN d'ici au printemps de 1978. Il a ainsi confirmé les propos de M. Mondale lors de sa visite de janvier, mais en insistant sur l'effort qu'il attend des membres européens de l'Alliance.

#### MOYEN-ORIENT

La rencontre Carter-Assad à Genève a marqué jusqu'ici le point culminant des efforts de la nouvelle Administration américaine en vue de faire progresser la solution du conflit israélo-arabe. Elle a illustré à la fois le rôle central joué par les Etats-Unis comme intermédiaire, et peut-être, dans un stade ultérieur, comme médiateur, et la stature croissante du Président Assad. Celui-ci ne s'est pas contenté de démontrer l'excellence de ses relations avec les deux grandes puissances, mais exerce une influence prépondérante dans le dernier réduit de la Résistance palestinienne, le Liban, et s'est associé très étroitement la Jordanie, autre Etat du champ de bataille et ancien détenteur des territoires dont devrait être formé le nouvel Etat palestinien.



La rencontre était en même temps une étape dans la définition de la nouvelle politique américaine, sur laquelle on ne sait pour le moment rien d'autre que ce qui résulte de déclarations d'interprétation malaisée de M. Carter. Aucun événement d'une réelle importance ne s'étant produit dans la région depuis les émeutes du Caire (sauf peut-être l'éviction de M. Yitzhak Rabin), on a assisté à rien d'autre qu'à des manoeuvres tactiques pour influencer le processus de décision américain.

Les Etats arabes modérés continuent à souligner la nécessité de rapides progrès et de la recherche d'une solution globale. Les motifs internes sont impérieux: le régime égyptien est toujours menacé par ses difficultés économiques auxquelles risque de s'ajouter maintenant l'exode de quelque 250.000 Egyptiens de Libye. La Syrie, qui reste fortement engagée au Liban, pourrait voir sa situation facilitée si l'OLP obtenait quelques succès dans la préparation de la Conférence de Genève. L'Arabie séoudite n'apparaît pas encore menacée à l'intérieur pour le moment, mais s'inquiète toujours beaucoup de la stabilité des autres régimes arabes modérés. D'autre part, elle est aujourd'hui mêlée de plus en plus activement à la politique africaine, domaine où l'appui des pays arabes modérés est également pour elle d'une grande importance. Enfin, comme pays contrôlant pratiquement l'arme pétrolière et, à ce titre, sujet à la pression de l'opinion publique arabe, elle souhaite une évolution de la crise qui lui évite d'avoir à faire usage de ce redoutable moyen de combat.

L'OLP a tenu au mois de mars une session de son Conseil national (Parlement); la réunion, qui avait été plusieurs fois retardée, n'a pas apporté les progrès que l'on espérait. Elle s'en est tenu en général aux positions du Conseil national précédent (juin 1974). Elle avait cependant permis à M. Arafat de maintenir les représentants du Front du refus au sein de l'Organisation, ce qui ne les a pas empêchés récemment, à l'occasion d'un voyage en Libye, de lancer une proclamation violente contre la "capitulation".



Israël n'a pas encore élu son nouveau Parlement. Le parti travailliste, au pouvoir depuis l'indépendance, souffre de la faiblesse qui a marqué la politique du Gouvernement Rabin, de la situation économique très difficile et des scandales qui se sont produits à la veille des élections. Il va sans doute subir des pertes et ne pourra garder le pouvoir que dans une coalition encore plus difficile à diriger que ce n'était le cas jusqu'ici. Le tandem Shimon Peres - Abba Eban serait sans doute le meilleur que le pays puisse voir à sa tête en ce moment. L'habileté et l'esprit conciliant de M. Eban sont plus que jamais nécessaires, alors que M. Peres, grâce à sa réputation de "faucon", peut se révéler le Premier Ministre capable de faire accepter certains sacrifices à l'opinion publique israélienne, toujours très mal disposée à une évacuation des territoires occupés. Une coalition déplacée vers la droite ne pourrait signifier autre chose que des difficultés accrues dans la recherche d'une solution négociée.

Le thème des jugements arabes sur la situation présente est l'urgence d'un effort, auquel s'ajoute souvent un commentaire désabusé sur ses chances. M. Assad, non sans réserves, s'est déclaré optimiste en s'adressant à la presse lors de la rencontre de Genève. M. Carter, lui aussi, a admis que le temps presse, et, comme les pays arabes, s'oriente vers l'idée de la solution globale, par opposition à la méthode des "petits pas" de M. Kissinger, à laquelle on reproche en particulier d'exacerber les dissensions entre pays arabes.

En Israël, on s'inquiète de cette évolution, et l'on redoute en particulier que la "solution globale" oblige le pays à sacrifier ses gages territoriaux sans obtenir en échange une reconnaissance sans faux-fuyants de son droit à l'existence au sein de la région.

La "solution globale" comporte des servitudes: il est peu probable qu'elle puisse être négociée dans une conférence comme celle de Genève; d'où l'importance attachée à la "préparation" de celle-ci. On est en droit de penser qu'elle ne pourra pas être obtenue non plus par des navettes du genre de celles de M. Kissinger, mais qu'elle doit être imposée, de préférence par les Etats-Unis, comme le suggérait récemment M. George Ball. Dans ce cas, les chances qu'elle représente réellement un résultat équitable et durable pourraient bien dépendre des vicissitudes de la politique américaine et, en particulier, des relations entre le Président et le Congrès.

Le premier des problèmes à inclure dans une solution globale est celui du retrait d'Israël des territoires occupés. Alors que le groupe Likoud se déclare encore prêt à annexer ces territoires, les dirigeants israéliens ont donné à reconnaître qu'ils acceptaient en substance le rétablissement des frontières de 1967 (à l'exception de Jérusalem), s'ils pouvaient stationner des troupes dans certaines zones stratégiques situées en dehors de ces frontières.

Les Etats arabes sont prêts à admettre des zones démilitarisées, s'opposant en revanche au stationnement de troupes israéliennes dans des territoires relevant de leur souveraineté. On laisse entendre cependant que des équipements électroniques comme celui qui se trouve en ce moment dans le Sinaï seraient tolérables.

Le Président Carter ne s'en est pas tenu pour sa part à la phrase habituelle sur les "frontières sûres et reconnues" d'Israël, mais a parlé de frontières défendables, qui seraient cependant, à en croire les déclarations américaines faites par la suite, très proches de celles de 1967. M. Brejnev, pour sa part, a souligné que l'évacuation de territoires occupés pourrait se faire "en plusieurs étapes" et s'étendre "sur plusieurs mois".

Un autre point sur lequel M. Carter a précisé la position américaine est celui de l'entité nationale palestinienne. Pour la première fois, il a parlé d'un "homeland". L'expression



laisse ouverte la question centrale pour Israël: ce corps politique nouveau sera-t-il entièrement indépendant ? Ou sera-t-il d'une manière ou d'une autre associé à la Jordanie ? La Jordanie refuse officiellement de reprendre ses projets antérieurs de confédération devenus caducs depuis la reconnaissance de l'OLP comme seul représentant du peuple palestinien au sommet de Rabat (octobre 1974). Mais elle attire l'attention sur la nombreuse population palestinienne se trouvant à l'Est du Jourdain. La Syrie, qui considère la Palestine comme une partie intégrante de son propre territoire, est toujours intéressée à une union englobant la Jordanie, la future Palestine et le Liban. L'OLP attend au contraire d'un Etat palestinien la base qui lui permette de mener une politique nationale.

Enfin, l'idée de "solution globale" soulève la question de la nature de la paix qui va s'établir. Les Etats arabes s'expriment avec prudence sur ce sujet, évoquant le long conflit avec Israël et se refusant à envisager à bref délai des relations vraiment normales. En réalité, on redoute dans les gouvernements modérés les réactions de l'opinion publique à toute "fraternisation" avec l'"ennemi". On diminue ainsi l'attrait que doit avoir une normalisation pour un belligérant dont l'économie est à bout de souffle.

Sur la réunion de la Conférence de Genève, il n'y a pas grand-chose à dire de substantiel. Il n'est pas sûr qu'elle puisse se réunir avant la fin de l'année. La question de la participation a donc perdu un peu de son caractère d'urgence. On notera seulement à ce sujet que les Etats arabes restent divisés et que l'URSS a réaffirmé, après avoir paru prendre une position différente, que l'OLP devait y participer dès le début. Plus positive est la discussion au sujet de la reconnaissance de l'OLP par Israël, parce qu'elle ouvre des chances à une reconnaissance tout au moins limitée d'Israël par l'OLP.

Le retard dans la convocation de la Conférence de Genève n'empêche pas que des progrès soient réalisés entre temps. Pour éviter de retomber dans le dilemme de la diplomatie des "petits pas", les Etats-Unis doivent trouver un moyen d'associer aussi bien l'URSS que les Palestiniens à ces efforts. Ceux-ci, en s'alliant dans la position d'"outsiders", comme ils l'ont fait à plusieurs reprises dans le passé, pourraient entraver en effet de la manière la plus sérieuse la marche vers le règlement global.



INDE - PAKISTAN

La défaite électorale subie par le parti du Congrès prive du pouvoir la formation qui était la principale force politique du pays depuis des dizaines d'années, en fait depuis la naissance du mouvement nationaliste indien, vers la fin du XIXe siècle. Elle traduit une profonde réorientation de la politique intérieure indienne et s'accompagne d'un changement de cap dans la politique extérieure, encore prudent, mais significatif. Il s'agit donc d'un événement historique, même si plusieurs chefs du nouveau parti Janata sortent du parti du Congrès ou tout au moins de la majorité parlementaire qui le soutenait jusqu'ici.

Le parti du Congrès est un produit typique de la domination coloniale britannique, imposée à l'immense sous-continent indien dans la période d'optimisme expansif qui accompagnait la révolution industrielle et alors que les vieilles civilisations du lieu avaient perdu de leur élan créateur. Le pouvoir colonial avait créé une mince couche d'intellectuels formés à l'occidentale, qui occupaient les échelons intermédiaires et inférieurs de la hiérarchie administrative et fournissaient les cadres d'une modernisation progressive et limitée du pays, surtout dans les villes. C'est dans ce milieu que s'est recruté le parti du Congrès, en bonne partie parmi des universitaires sortis des castes supérieures, mais qui ont toujours fortement subi l'influence des idées britanniques, d'abord sous la forme du libéralisme victorien, puis du socialisme fabien.

Cette origine explique le double caractère, élitaire et réformiste, du parti du Congrès pendant toute son histoire, comme aussi son choix pour la démocratie parlementaire occidentale.



Le parti a été à l'avant-garde de la lutte pour l'indépendance, mais celle-ci n'aurait pas été possible sans l'existence de mouvements populistes, qui s'appuyaient sur de larges masses restées dans les conceptions traditionnelles. On sait que le chef du plus puissant de ces mouvements, le Mahatma Gandhi, a lui-même apporté sa force au parti du Congrès, en faisant ainsi dans les dernières années avant l'indépendance une véritable incarnation de la volonté de l'immense majorité de la population hindoue.

Au pouvoir, cette identification avec la nation n'a pu se maintenir. Les idées et les préceptes qui avaient mobilisé les paysans indiens ont été abandonnés au profit d'une direction légaliste et technocratique. Le Congrès, devenu un parti comme un autre, aux prises avec les énormes problèmes d'un pays à l'agriculture primitive, à l'industrie encore faible, à la démographie explosive, s'est usé au pouvoir. Malgré ses faiblesses, sa corruption, une bureaucratie étouffante et un manque d'élan pour les réformes fondamentales, comme l'abolition du système des castes, on doit reconnaître que sa gestion a été positive et l'aurait été plus encore sans les problèmes extérieurs qui ont lourdement pesé sur les capacités du jeune Etat.

On reste dans le doute sur les raisons précises qui ont incité Mme Gandhi à une fuite en avant dans la dictature, après sa condamnation, en juin 1975, par un tribunal inférieur et sans même attendre une décision de la Cour suprême. Il n'est pas trop hardi de penser que cette décision lui a été facilitée par le déclin des idées démocratiques, surtout dans le tiers monde, au début de la décennie, et peut-être même par le manque d'intérêt que l'Occident apportait à la démocratie indienne. L'influence croissante de l'URSS à la suite de la guerre du Bangladesh et du rapprochement sino-américain ne peut pas non plus être totalement ignorée.

Les conséquences de la proclamation de l'état d'urgence, à part l'inquiétant mépris pour les usages indiens de "due process of law", avaient d'abord été plutôt positives. Le pouvoir absolu a cependant aveuglé Mme Gandhi; elle a apparemment cru qu'il lui permettrait de préparer son fils Sanjay à lui succéder et elle a appliqué au "family planning" des méthodes qui avaient eu quelque succès dans la lutte contre la spéculation et la corruption. A la résistance d'hommes politiques plus ou moins sévèrement persécutés s'est alors ajoutée celle de larges masses qui auraient sans doute subi assez passivement la disparition de la démocratie, mais n'ont pu accepter des intrusions dont les potentats les plus tyranniques s'étaient abstenus dans le passé.

Le recours de Mme Gandhi aux urnes dans une telle constellation peut surprendre. L'erreur de calcul est manifeste, mais il ne pouvait lui échapper que son régime se trouvait sur le point de glisser définitivement vers une dictature répressive d'une nature telle qu'aucun retour n'en serait plus possible et dont on peut d'ailleurs douter que l'appareil d'Etat indien aurait été capable de l'exercer. De toute manière, les élections ont eu lieu alors qu'il était encore temps. La réaction des vainqueurs a montré que les blessures laissées par l'état d'urgence ne seraient pas trop longues à guérir. La répression sera modérée. La dignité avec laquelle Mme Gandhi a accepté sa défaite a d'ailleurs facilité un retour à une vie politique exempte de représailles.

La campagne électorale a apporté une surprise de taille, la défection du Ministre "hors caste" Jagjivan Ram disposant d'une forte clientèle dans le Nord du pays, et dont l'appoint à l'opposition a peut-être été décisif. Le résultat était tout de même inattendu, voyant le parti Janata obtenir un nombre de voix à peu près équivalant à celui du Congrès dans la dernière élection, tandis que ce dernier, qui obtenait encore environ un tiers des suffrages, perdait plus de 200 sièges sur les 358 qu'il occupait jus-



qu'ici. Le parti Janata, un regroupement des politiciens qui s'étaient opposés à Mme Gandhi pendant l'état d'urgence, assez proche en général de l'idéologie du parti du Congrès, mais avec plus de révérence pour les valeurs indiennes traditionnelles, ainsi que ses alliés, disposent d'une confortable majorité (335 sur 542) à la Chambre basse.

On était en droit de se demander, après les élections, comment allait se passer le retour à la normale, l'état d'urgence interne ayant été abrogé par Mme Gandhi elle-même dès le résultat connu, ce que ferait la nouvelle opposition qui dispose encore d'un peu plus du tiers des sièges à la Chambre basse (Lok Sabha) et de la majorité au Conseil des Etats (Rajya Sabha), et si la nouvelle majorité, peu homogène, ne serait pas obligée de constituer un gouvernement "de marchandage", menacé soit d'éclatement, soit de paralysie.

Rien ne justifie pour le moment une réponse pessimiste à ces questions.

Le caractère disparate de la coalition gouvernementale mise sur pied le 28 mars, qui représente un large éventail idéologique allant du socialisme au conservatisme et au nationalisme, est corrigé par la forte personnalité du nouveau Premier Ministre, Morari Desai, dont on peut attendre une direction ferme, et par la présence, au poste de Ministre de la défense nationale de Jagjivan Ram, manipulateur hors pair hors pair, capable de servir de trait d'union entre les diverses tendances et de ciment au nouveau cabinet. La portée de l'appartenance idéologique et politique est de toute façon corrigée en Inde par des composantes sociales, ethniques, religieuses et linguistiques. Les solidarités de caste peuvent par exemple altérer le fonctionnement des alliances politiques comme elles peuvent suppléer à leur absence.

D'autre part, la dissolution, décrétée le 1er mai par le Président Jatti, des neuf Parlements régionaux dans lesquels le Congrès est encore majoritaire, pare au risque de crise constitutionnelle, latent depuis les élections de mars. Elle a de fortes chances, malgré le recours interjeté par le Congrès auprès de la Cour suprême, de déboucher prochainement sur de nouvelles élections amenant au pouvoir, dans les Etats concernés, une majorité conforme à celle de la Chambre basse, et régularisant par là même la situation au sein de la Chambre haute.

Enfin, la levée, fin mars, de l'état d'urgence externe (proclamé en 1971 lorsque le conflit indo-pakistanaise se profila à l'horizon), l'annonce faite par le Président Jatti d'un prochain rétablissement de la séparation des pouvoirs, d'une suppression des amendements apportés à la Constitution indienne sous le gouvernement précédent, l'intention déclarée du nouveau gouvernement d'abolir la législation d'exception, la censure de la presse et le monopole radio-télévisé mis sur pied sous Mme Gandhi, toutes ces mesures promettent une action incisive pour rétablir l'ordre démocratique et paraissent par là même propres à consolider la sécurité intérieure. Les Indiens sont assez disciplinés, par nature et du fait de leur compartimentation en castes (on l'a vu lors des dernières élections qui se sont déroulées dans un calme remarquable malgré l'importance de leur enjeu), et dociles à l'égard de l'Etat, pourvu que ce dernier respecte certains droits élémentaires.

Le nouveau gouvernement recueille de l'ancien un héritage économique assez satisfaisant. Sans qu'il y ait lieu de s'attendre à une politique économique très différente, on pense qu'il s'intéressera plus à l'agriculture et sera mieux disposé à l'égard de l'initiative privée dans l'industrie.

L'avenir de l'Inde se présente donc sous des auspices plutôt favorables.



Le principal motif de préoccupation à long terme, provient de la cassure électorale de l'Inde. Le Nord et le centre ont donné au Janata sa solide majorité, mais le Sud reste acquis au Congrès (ou au parti dravidien qui le soutient). Les mesures très limitées prises par le Janata à l'égard des membres du Congrès les plus coupables d'excès devraient éviter toutefois qu'un fossé irréductible ne se crée entre l'opposition - de toute façon engagée dans un processus de régénération - et la majorité, c'est-à-dire entre le Sud et le reste du pays.

En raison des étroites relations entre le gouvernement Gandhi et l'URSS, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe très critique de la précédente pouvait laisser présager des changements. De fait, les premières déclarations de M. Desai contenaient certaines attaques contre l'Union soviétique; M. Gromyko semble cependant avoir su convaincre ses interlocuteurs indiens que le fameux "traité de paix, d'amitié et de coopération" conclu en août 1971 n'entraverait pas la liberté d'action de La Nouvelle-Delhi et était parfaitement compatible avec une politique de non-alignement. Le traité de 1971 n'a pas été remis en cause, mais seulement réinterprété, par le truchement d'un communiqué dans lequel il n'est plus question, comme par le passé, de consultations mutuelles sur les grands problèmes mondiaux.

La politique indienne, à l'époque du pandit Nehru, était dominée par l'antagonisme avec le Pakistan et marquée par deux considérations qui l'éloignaient de l'Occident: la solidarité avec les pays s'émancipant de la domination coloniale et le souci de bonnes relations avec la Chine, grande puissance voisine, ce qui dans les années cinquante devait aller de pair avec de bonnes relations avec l'URSS. L'orientation du Pakistan vers les Etats-Unis devait encourager encore ces tendances. Le conflit avec la Chine et la brouille sino-soviétique, puis la guerre avec le Pakistan, avaient accru l'importance du lien soviétique. La guerre du Bengladesh et le rapprochement sino-américain firent franchir au gouvernement indien le dernier pas, celui du Traité.

S'il a apporté à l'Inde un soutien précieux lors de la crise de décembre 1971, il a rendu sa position plus difficile parmi les non-alignés, et donné une touche d'inconséquence, pour ne pas dire d'hypocrisie à son opposition à l'admission dans ce Groupe du Pakistan, Etat, disait-elle, lié à un bloc.

La détente qui a suivi la fin de la guerre sino-pakistanaise, les difficultés avec le Bangladesh, le dégel avec la Chine, ont changé les données de la politique indienne. L'appui soviétique est devenu moins nécessaire et, dans les derniers mois du régime Gandhi, quelques accrochages s'étaient produits en raison de la brouille du parti communiste indien avec le Congrès. L'Inde avait d'ailleurs toujours mis de la prudence dans ses relations avec l'URSS; elle s'était abstenue de favoriser le dessein caressé par l'Union soviétique d'une conférence de sécurité asiatique dirigée contre la Chine. L'évolution régionale ne pouvait que renforcer cette tendance.

Ce que l'on peut donc attendre en premier lieu, c'est un renforcement de l'activité indienne au sein du Groupe non-aligné, qui correspond d'ailleurs aux idées nationalistes et traditionalistes de la nouvelle idéologie gouvernementale. A l'égard de l'Occident, ce sont plutôt des obstacles qui ont été écartés, que de nouvelles orientations prises. L'initiative devra venir de l'Europe et des Etats-Unis. Avec la Chine, il y aura sans doute quelques progrès, les vieilles rancunes étant aujourd'hui quelque peu dépassées.

C'est dans un autre domaine cependant que l'influence extérieure du changement de régime en Inde risque d'être particulièrement importante. L'état d'urgence manifestait, comme il a été suggéré plus haut, un doute fondamental quant à l'adaptation de la démocratie occidentale à des pays du tiers monde, et portait à se demander si les démocraties non-occidentales n'étaient pas condamnées, à brève échéance. Que le signal donné par les élec-



teurs indiens ait une signification qui va au-delà des frontières, on en a eu une première preuve par les événements du Pakistan. Le gouvernement indien lui-même ne laisse aucun doute à ce sujet en prenant une attitude tranchée pour la défense des droits de l'homme. Il lui sera difficile d'aller très loin dans cette voie, car le sujet est impopulaire chez les non-alignés. Mais l'exemple sera à la longue plus efficace que tous les discours.

Il existe un lien entre ces événements et ceux qui se déroulent au Pakistan, car l'annonce par le Premier Ministre Bhutto des élections qui ont eu lieu récemment a certainement joué un rôle dans la décision de Mme Gandhi de se présenter devant les électeurs. On ne peut que s'étonner de la double erreur commise par ces habiles politiciens.

Si M. Bhutto a réussi à l'emporter, à la différence de Mme Gandhi, dans les urnes, en revanche, et encouragée par la défaite du Congrès indien, l'opposition a su faire des fraudes électorales, très réelles à n'en pas douter, un thème d'agitation et même d'émeutes, lesquelles ont fortement ébranlé le pouvoir du Premier Ministre.

Les demandes de l'opposition sont à la fois démocratiques (abolition de la censure, libéralisation de la constitution) et conservatrices (retour au Coran). M. Bhutto a su faire un certain nombre de concessions plus ou moins sincères, sans pour cela omettre d'obtenir la protection de l'armée.

M. Bhutto est et a toujours été une personnalité très discutée. Mais il risque aujourd'hui d'être victime de son propre succès. En reprenant l'héritage d'un régime militaire en déconfiture, il a su dompter les tendances à la dislocation du Pakistan ex-occidental et rétablir la foi dans un Pakistan unitaire. Il a aussi su établir une situation de tolérable coexistence avec l'Inde. Les élections devaient couronner ce processus de redimensionnement du pays, mais ses adversaires ne retiennent aujourd'hui de son ingénieuse politique que ses excès et ses extravagances.

L'inquiétant est que, dans sa détresse, M. Bhutto a eu recours à un anti-américanisme sommaire, véritable ouverture à la politique soviétique en recul en Inde. A Moscou, on ne semble pas encore très décidé à se porter au secours, ici encore, d'un politique mal en point.

Au Département d'Etat, on ne prend guère au sérieux les déclarations du Premier Ministre et on souhaite qu'il réussisse à s'entendre avec le principal parti d'opposition, car on craint que, M. Bhutto éliminé, une situation chaotique ne prévale.

#### AFRIQUE

Le débarquement du corps expéditionnaire cubain, le 7 novembre 1975, à Luanda, a été le signal d'une étape nouvelle de la rivalité des grandes puissances en Afrique. Jusque là elles usaient avant tout de méthodes diplomatiques classiques, complétées occasionnellement d'opérations du genre "cloak and dagger", pour accroître leur influence dans telle ou telle capitale africaine. L'intervention armée directe était une nouveauté et elle a manifestement engagé le continent noir dans une voie périlleuse.

L'intervention elle-même était la conséquence de la décolonisation des territoires portugais d'Afrique qui a suivi la révolution d'avril 1974. Telle qu'elle était envisagée à l'origine par les militaires les plus progressistes et le parti communiste portugais, elle devait conduire à l'établissement simultané de régimes "socialistes" au Portugal et dans les provinces d'outre-mer. Peut-être même, comme on le suggère aujourd'hui au Portugal, leur unité aurait pu être conservée dans une telle hypo-



thèse. On peut admettre en tout cas que l'affaiblissement de la faction pro-communiste au sein du Mouvement des Forces Armées pendant l'été 1975 a joué un rôle dans la décision de l'URSS de s'engager, sous le couvert des troupes cubaines, en faveur du MPLA, celle des trois organisations de libération dont elle était le plus proche.

Jusqu'alors, la politique africaine de l'URSS ne s'était guère écartée de la politique de soutien aux "démocraties nationales", préconisée par Krouchtchev en écho à certaines théories de Lénine, abandonnées par Staline à la suite du fiasco de l'alliance avec le Kuomintang (1927). La théorie veut que les "bourgeoisies nationales", opprimées par l'impérialisme, soient les alliés naturels des partis communistes et, lorsque ceux-ci n'existent pas, de l'URSS. On espère donc les utiliser contre les puissances impérialistes et, si les circonstances sont favorables, les lancer sur la voie de la révolution "socialiste". De toute façon, même un "socialisme africain" est, dans la perspective théorique, un affaiblissement de l'impérialisme, et donc une victoire du camp du progrès. La politique chinoise obéissait à l'origine à des considérations analogues.

Les expériences faites par les deux puissances communistes ne furent pas toujours très encourageantes. Plusieurs des dirigeants africains avec lesquels ils entretenaient des relations particulièrement étroites furent renversés, parfois dans des conditions telles qu'elles devaient apparaître comme un affront. L'aide soviétique dans le domaine économique se révéla mal adaptée et ne joue plus guère de rôle aujourd'hui. L'aide de la Chine, beaucoup mieux conçue, a été réduite parallèlement à la diminution de son influence due en bonne partie à une politique plus réaliste et plus prudente. Au cours des dernières années précédant 1974, la politique soviétique s'était avant tout concentrée sur les mouvements de libération opérant dans les colonies portugaises et dans le reste de l'Afrique australe.



Toute autre était la position des grandes puissances occidentales. L'Afrique leur avait autrefois appartenu. Les maîtres français et anglais avaient préparé, avec plus ou moins de bonheur, les élites africaines à l'indépendance. Après celle-ci, ils étaient restés intéressés dans leur économie, parfois de manière assez pesante. Les relations économiques entre l'Occident et l'Afrique se traduisent par une assez forte intégration. Les ressources naturelles africaines ont leurs principaux débouchés en Europe occidentale. Un système d'accord avec le Marché commun avait progressivement englobé presque toute l'Afrique noire, soumettant les échanges à des règles de faveur pour les pays africains et leur garantissant dans certaines limites la stabilité des ressources qu'ils tirent de l'exportation des matières premières. Les Etats-Unis n'étaient guère en évidence, malgré l'aide importante qu'ils apportent à certains de ces pays. L'Administration Nixon avait même décrété une attitude de "benign-neglect". Alors que les relations bilatérales étaient généralement assez satisfaisantes, les affrontements dans les organisations internationales étaient tendus: l'Afrique présentait dans ces enceintes une figure militante et mettait en accusation les pays occidentaux coupables d'exploitation et de soutien aux régimes blancs d'Afrique australe.

L'OUA (Organisation de l'Unité Africaine), fondée en 1963, pour exprimer les aspirations des peuples africains émancipés, avait joué un rôle positif en éliminant les disputes territoriales par la règle du maintien des frontières coloniales, et limité les conflits et interventions entre les membres. Mais le maintien, bien plus longtemps que prévu, de la domination portugaise, et la solidité des régimes blancs dans le Sud du continent l'avaient conduite à des positions de plus en plus tranchées, tout en accumulant les dissensions entre Etats modérés et révolutionnaires.



Cette opposition était potentiellement une tentation pour les grandes puissances. L'intérêt stratégique de l'Afrique, en soi peu considérable, avait été accru par la fermeture du Canal de Suez qui faisait de la route du Cap la principale liaison entre les champs pétrolifères du Moyen-Orient et l'Occident. C'est surtout sous cet aspect (aujourd'hui aussi sous celui du contrôle de la Mer Rouge) que le traité d'amitié et d'assistance mutuelle entre l'URSS et la Somalie (11 juillet 1974) retenait l'attention. Malgré la réouverture du Canal, la route du Cap a conservé sa position de voie maritime principale pour les transports pétroliers.

La dynamique créée par l'intervention cubaine a fait apparaître pour la première fois le risque d'une confrontation directe des grandes puissances en Afrique. La confrontation n'eut à la vérité pas lieu, le Congrès américain, traumatisé par l'expérience du Vietnam, ayant refusé l'immixtion dans la guerre civile angolaise. L'intervention soviétique, pour inquiétante qu'elle fût, se limitait à une région dominée par un problème politique bien défini, celui des régimes blancs. L'URSS s'y était de longue date assurée certains appuis par le soutien aux mouvements de libération. Avec le petit corps expéditionnaire cubain, elle disposait maintenant d'un facteur de puissance qu'il lui était loisible d'employer à sa guise, dans un climat politique explosif.

Cette intrusion a fait sortir les pays occidentaux de leur immobilisme et les a incité à la recherche active d'une solution pacifique aux problèmes d'Afrique australe. Les étapes en sont jusqu'ici les deux voyages de M. Kissinger en Afrique, les rencontres avec M. Vorster, la Conférence de Genève sur la Rhodésie, le récent voyage de M. Owen en Afrique, l'intervention des cinq Ambassadeurs occidentaux en Afrique du Sud sur la question de Namibie et, enfin, les visites de M. Young.



Bien que le succès de ces efforts soit incertain, ils ont fait apparaître une fois de plus l'avantage dont dispose le tiers qui entretient des relations avec les deux côtés. L'activité diplomatique occidentale a provisoirement réduit le rôle des Cubains, d'ailleurs fortement occupés en Angola même; mais ils restent sur place comme une épée de Damoclès. Cependant, l'URSS a consolidé les succès politiques que lui avait valu son intervention en concluant des traités d'amitié et d'assistance mutuelle avec

Les événements survenus depuis le début de l'année sortent entièrement de ce cadre. La force cubaine a été utilisée comme soutien logistique des "gendarmes katangais" au Zaïre, dans une opération dont le but était manifestement d'affaiblir, sinon de détruire le régime Mobutu. Enfin, l'URSS a supplanté les Etats-Unis, dont l'influence était déjà bien réduite, comme fournisseurs d'armes au régime militaire éthiopien, à la suite d'un coup d'Etat sanglant au début de février. Le récent voyage du Colonel Mengistu à Moscou confirme que les dirigeants soviétiques sont prêts à s'engager politiquement pour aider ce régime à survivre. En même temps, l'URSS soutient la Libye du Colonel Ghadhafi, dont il a fait un dépôt d'armes gigantesque, dans son conflit avec l'Egypte, et indirectement avec le Soudan.

Ces activités ont fortement aggravé le climat politique en Afrique. Des leaders africains modérés comparent la situation actuelle à celle qui régnait à l'époque de la Conférence de Berlin de 1885, lorsque les différentes puissances coloniales se hâtaient de planter leurs drapeaux dans toute l'Afrique. L'opposition entre modérés et progressistes a pris un caractère plus âpre et elle a conduit à une complète paralysie de l'OUA, qui n'a eu aucune réaction dans l'affaire du Shaba. Plus encore qu'au moment de l'intervention cubaine, l'Afrique noire a l'impression qu'elle est à la merci de quelques colonnes de mercenaires. Enfin, les antagonismes régionaux et tribaux ont encore été exacerbés.



Cette appréciation pessimiste peut se comprendre, vu l'état de l'Afrique quinze ans après l'indépendance. L'effort d'intégration des communautés traditionnelles dans des Etats modernes n'a encore fait que peu de progrès. Les élites peu nombreuses ont été décimées par les luttes politiques. L'adaptation à la technique moderne se heurte à d'énormes obstacles culturels. C'est donc un continent affaibli qui est aujourd'hui menacé par les activités subversives de l'URSS.

Cette politique plus agressive soulève deux questions sur lesquelles on ne peut encore que spéculer: celle des objectifs et celle des causes.

L'URSS n'a pratiquement pas d'intérêts économiques en Afrique, à la différence de l'Occident. La politique de transformation révolutionnaire qu'elle a encouragée et soutenue en Angola et au Mozambique, des territoires potentiellement très riches, a conduit à un recul, voire dans certaines branches, à un arrêt de la production. Bien que les deux pays offrent des possibilités intéressantes pour la création de bases navales, elles ne semblent pas avoir été mises à profit pour le moment. La situation militaire de l'Ethiopie restera précaire, au moins pendant un certain temps. L'avantage militaire que l'URSS peut escompter d'une politique radicale en Afrique australe est à long terme, car il s'agit d'un "gros morceau". L'intérêt stratégique ne semble donc pas donner la clef de la politique soviétique.

Il est malheureusement à craindre que cette politique ait pour l'instant comme premier objectif de nuire à l'Occident et de saper ses positions économiques en Afrique. Selon la thèse léniniste classique, le capitalisme occidental n'a pu se maintenir que par les relations qu'il entretenait avec les territoires coloniaux. L'impérialisme ayant réussi, grâce au néo-colonialisme, à survivre aux empires, un coup mortel peut lui être porté s'il est coupé des racines de sa puissance. Plus prosaïquement, l'URSS peut exercer une certaine pression sur l'Occident en perturbant ses sources d'approvisionnement.

Ceci nous amène aux causes de cette politique. La politique européenne et mondiale de l'URSS a subi des échecs, dont certains assez cuisants (Egypte, Portugal, Liban - OLP, dissidents). La victoire du Vietnam n'a apporté que peu d'avantages. L'activisme soviétique en différents points chauds d'Afrique rappelle la "nuisance value" de l'URSS et la précarité des positions occidentales; il est aussi une réponse au soutien apporté par l'Ouest aux dissidents.

Ces développements sont survenus au moment où la nouvelle Administration américaine cherchait non sans peine à définir sa politique à l'égard de l'Afrique australe. Ils n'ont suscité que des réactions fragmentaires, dans lesquelles il est impossible de reconnaître une stratégie claire. L'inquiétude des pays modérés n'en a pas été diminuée.

L'intervention française est la mesure du malaise causé par la carence américaine, car elle survient après des expériences fâcheuses. Sa faiblesse même illustre à la fois le contraste entre l'engagement économique de l'Occident et ses possibilités politiques, et le peu de moyens qui suffisent aujourd'hui en Afrique pour modifier l'équilibre existant.

Passons rapidement en revue les principales zones de troubles.

En Afrique australe, malgré les visites spectaculaires de MM. Podgorny et Castro, ce sont les efforts anglo-américains qui retiennent l'attention. De son récent voyage en Afrique australe, M. Owen a retiré une impression positive qui lui a permis de présenter un nouveau plan prévoyant l'indépendance pour 1978. Ce plan est en discussion en ce moment dans les capitales intéressées, mais il peut être bon de relever que M. Ian Smith, qui s'est débarrassé des éléments les plus durs du Rhodesian Front, semble soucieux d'éviter que l'échec du nouveau plan ne soit attribué aux Blancs de Rhodésie. La guérilla du "Patriotic Front", tout en s'intensifiant, n'a pas obtenu de succès massif; elle va être maintenant rendue plus difficile par la saison.



En Namibie, les efforts des cinq Ambassadeurs occidentaux à Pretoria ont amené une certaine décripation au sujet des élections. L'accord du SWAPO n'a cependant pas été donné aux nouvelles propositions, et son chef, M. Nujoma, est en butte à de vives pressions visant à lui faire prendre une attitude intransigeante.

Le problème de l'Afrique du Sud est en suspens depuis deux mois devant le Conseil de sécurité. M. Young a réussi à éviter de devoir opposer son veto à une résolution demandant des sanctions contre l'Afrique du Sud; à cet effet, il a présenté une déclaration condamnant l'apartheid qui devait être votée à l'unanimité par le Conseil. Le texte de cette déclaration n'a encore pu faire l'objet d'un accord.

M. Young a été très critiqué pour ses déclarations imprudentes et maladroites, ainsi que pour certains procédés peu diplomatiques. Tout en le corrigeant paternellement à l'occasion, M. Carter lui a conservé jusqu'ici son soutien, mais il a chargé M. Mondale de superviser les affaires africaines. Malgré l'agacement que M. Young a pu provoquer, on doit reconnaître que non seulement ses incartades n'ont pas eu de conséquences sérieuses, mais qu'il a apporté dans l'implacable confrontation des races en Afrique australe, un peu de la fraîcheur et de l'esprit positif qui a marqué le mouvement de réforme des relations interraciales aux Etats-Unis, dont il a été lui-même un militant actif, et dont le succès ne peut être contesté.

L'opération dirigée contre le Zaire, soutenue par l'Angola et, à n'en pas douter, par le corps expéditionnaire cubain, a illustré à la fois la labilité de la situation en Afrique et la faiblesse propre au régime Mobutu. Aux raisons de politique générale qui ont pu inciter l'URSS à autoriser cette entreprise, on peut ajouter le soutien donné en sous-main par M. Mobutu au FNLA et le désir de placer le régime modéré zambien dans une si-

tuation de faiblesse. L'échec des "gendarmes katangais" ne résoud pas cependant les difficultés du régime zaïrois, dont l'iméritie a été révélée à tous les yeux. Il écarte cependant le péril d'un effet de "domino" sur les régimes modérés d'Afrique occidentale, au moins pour le moment. L'intervention du Maroc et de la France, si limitée soit-elle, est aussi appelée à décourager de futures entreprises précipitées.

Une autre zone de troubles est la vaste protubérance du continent africain appelée en anglais "Horn of Africa". A côté de l'aide soviétique apportée au Dergue (comité militaire) éthiopien, ou plutôt à la faction dure dirigée par le Colonel Mengistu, on doit relever un engagement croissant des Etats arabes tant en Erythrée qu'à Djibouti et même, en ce qui concerne le Soudan, sur le haut plateau éthiopien. Les pays arabes modérés, discrets dans leur soutien des mouvements de libération érythréens du temps du vieil empereur, sont devenus très actifs depuis que le Dergue s'est lancé dans la révolution et s'est rapproché de la Libye. Ils soutiennent également les efforts des mouvements favorables à l'indépendance de Djibouti contre les revendications de la Somalie et de l'Ethiopie et sont prêts à admettre le nouvel Etat dans la Ligue arabe. Cet intérêt croissant ne se limite pas d'ailleurs à l'Est de l'Afrique, puisque l'Egypte a offert son soutien à M. Mobutu. La Somalie ne peut que suivre avec inquiétude le rapprochement entre l'Ethiopie et son allié l'URSS.

En Ethiopie, la confusion est à son comble. Le Dergue, en butte à des mouvements de dissidence dans toutes les régions du pays, sauf les provinces Gallas dont M. Mengistu est originaire, est combattu dans sa capitale même par des guerilleros urbains et rencontre des difficultés avec les milices paysannes qu'il avait pour la seconde fois recrutées dans une sorte de levée en masse.



L'engagement soviétique pour une équipe aussi menacée ne peut s'expliquer que par la confiance des dirigeants soviétiques dans la personne même du Colonel Mengistu, farouche révolutionnaire, manoeuvrier astucieux et impitoyable dans la répression.