

Berne, le 5 septembre 1978

Note au Chef du Département

Les nouvelles tendances de la
politique étrangère américaine

Le troisième semestre du mandat du Président Carter a été suffisamment riche en péripéties dignes d'intérêt pour qu'il soit utile d'en faire ressortir les points saillants.

En effet dans presque tous les domaines, les contours de la politique américaine se sont quelque peu précisés. A l'origine de cette "opération d'hygiène mentale" se trouve le week-end de réflexions auquel le Président Carter a soumis ses principaux conseillers en les réunissant à fin avril dans sa résidence de repos de Camp David. Le but de l'opération consistait, d'une part, à faire face aux critiques contre les faiblesses et les indécisions dans la conduite des affaires de la nation, et, d'autre part, à tenter de mieux souder l'équipe des proches collaborateurs de Carter dont les divergences de vues avaient jusque-là irrité et déconcerté plus d'un interlocuteur.

De ce conclave, qui fut semble-t-il parfois houleux, au moins deux éléments positifs sont à retenir :

1. Une hiérarchie a été établie entre les différents artisans de la diplomatie américaine.

Cyrus Vance s'est officiellement mué en infatigable commis-voyageur. Apparaissant de plus en plus sur la même longueur d'ondes que le Président Carter, il a reçu de ce dernier le mandat difficile d'expliquer aux Soviétiques que l'Administration américaine n'a pas l'intention de lier les négociations

SALT à la situation en Afrique, tout en avertissant l'URSS que le Sénat serait fort tenté de faire un lien entre les deux.

L'Ambassadeur A. Young continue de faire grincer parfois les dents des diplomates traditionnels par des propos non conformistes, souvent plus ou moins discrètement rectifiés par l'administration. Il reste un rouage important dans l'élaboration de la politique américaine en Afrique et un des conseillers les plus appréciés.

Quant au conseiller pour les affaires de sécurité, Zbig Brzezinski, la ligne dure qu'il semble affectionner, notamment à l'encontre des Soviétiques (qu'il accuse de vouloir ressusciter la guerre froide en violant le code de la détente) cadre assez bien avec le rôle de "père fouettard" que le Président Carter se plait à lui confier.

2. Les grandes options de la politique américaine ont enfin pu être abordées en profondeur. Dans les faits, elles se sont traduites par la rédaction de trois discours fondamentaux de référence (Wake-Forest Université à Winston Salem, Annapolis et Atlantic-City) et par une intense activité diplomatique que l'on peut résumer comme suit.

Les relations américano-soviétiques passent par une phase délicate. Jamais sans doute, depuis la crise des missiles cubains en 1962, les rapports entre les USA et l'URSS n'ont atteint une cote aussi basse. Le discours d'Annapolis du 7 juin (où le Président Carter demande aux Russes de choisir entre la coopération et la confrontation) relance de manière spectaculaire la compétition entre les deux Grands. Jamais un président américain n'avait à ce point mis l'accent sur la faillite politique, économique et humaine du système soviétique. L'atmosphère de "suspicion mutuelle congénitale" prend une tournure encore plus aiguë avec la décision du Président Carter de bloquer la vente à l'Union soviétique d'un ordinateur de grande puissance desti-

né à l'agence de presse Tass, mesure faisant suite à la condamnation à Moscou des dissidents Chtcharansky et Guinzbourg, mais aussi de deux correspondants américains pour publication "d'informations diffamatoires". Au milieu de cette escalade de représailles, il est cependant paradoxal de constater que la détérioration des relations américano-soviétiques n'a affecté que superficiellement l'objectif numéro un des deux puissances qui est la poursuite des négociations pour la conclusion d'un nouvel accord sur la limitation des armes stratégiques (SALT), la préservation de la sécurité nationale passant avant la querelle liée aux droits de l'homme.

En Asie, l'Administration Carter a fait un effort visible pour améliorer son image et démontrer sa volonté de rester forte et présente. La politique américaine dans cette région est commandée en partie par la présence grandissante des Soviets en Asie, mais aussi par quelques incertitudes: par exemple un changement possible des relations sino-soviétiques, la crainte que le Vietnam entreprenne quelque action aventureuse en direction de ses voisins non-communistes. Au chapitre des actions marquantes, nous citerons:

- Le voyage de Brzezinski à Pékin (du 20 au 23 mai) a fait progresser le processus de normalisation sino-américain en établissant un climat de confiance. D'importantes convergences d'opinion et d'intérêts à une neutralisation de l'expansionisme soviétique (notamment en Afrique).
- La mission du Vice-président Mondale (au début mai) dans le Sud-Est asiatique, dont l'objectif avoué était plus symbolique que réel, a permis de souligner toute l'importance que l'Administration Carter attribue à la stabilité dans la région où les USA ont des intérêts vitaux pour leur sécurité et des liens commerciaux en rapide expansion.
- Les deux géants que sont le Japon et les USA, plutôt enclins à la confrontation qu'à la coopération se sont mieux compris grâce à la visite à Washington du Premier ministre japonais.

- La question de la normalisation des relations entre les Etats-Unis et le Vietnam a fait quelques progrès. Cependant les dirigeants américains paraissent soucieux de ne pas vouloir brûler les étapes afin de ne pas heurter les Chinois et de tenir compte d'une opinion publique américaine encore sensibilisée par la guerre du Vietnam.

Avec les pays satellites de l'URSS, le Président Carter a fait un effort de goodwill sans précédent (visite de Ceausescu à Washington, visite Carter à Varsovie et restitution de la couronne de Saint-Etienne à la Hongrie), gestes qui restent toutefois sans grande portée pratique, les divergences idéologiques fondamentales constatées avec l'URSS s'appliquant dans l'optique américaine mutatis mutandis aux pays de l'Europe de l'Est. Cependant, même si ces visites ont revêtu un caractère essentiellement symbolique, l'impact moral enregistré auprès des pays intéressés, très sensibles aux initiatives de Carter, a été positif.

Les rapports entre les USA et l'Amérique latine ont connu quelques développements intéressants. Dans un continent où le nationalisme est à fleur de peau mais où les USA reconnaissent avoir une responsabilité plus ou moins grande dans l'évolution de la situation politique, le Président Carter a eu la satisfaction de constater que pas moins de 13 élections ont lieu cette année, toutes ne brillant toutefois pas d'un éclat de pureté démocratique. Cependant, sans la présence de M. Carter à la Maison-Blanche, il est permis de douter que ces correctifs non négligeables vers un retour prudent à l'exercice de la démocratie dans certaines dictatures militaires n'auraient pas eu lieu (ou pas si vite). De plus, le Chef de l'Exécutif a connu son premier grand succès de politique étrangère avec la ratification des traités sur le Canal de Panama, ayant eu le courage d'empoigner ce dossier sensible dès son arrivée à la Maison-Blanche.

Les USA s'étant contentés d'un rôle de modeste figurant au cours de la 8ème Assemblée générale de l'OEA (du 21 juin au 1er juillet), cette réunion n'a été qu'un baroud rhétorique stérile en faveur des droits de l'homme, alors que la question essentielle des relations économiques interaméricaines était soigneusement évitée. Une normalisation entre les USA et Cuba n'apparaît pas pour demain, après la vive algarade au sujet de l'éventuelle collaboration cubaine lors de l'invasion du Shaba.

C'est en Afrique que les conceptions de l'Administration Carter ont été les plus novatrices. Cyrus Vance a précisé la nouvelle approche américaine des problèmes africains en se prononçant, le 20 juin à Atlantic-City, pour la modération et la réconciliation sur ce continent qui ne doit pas être le terrain d'affrontements entre l'Est et l'Ouest. Il a tendu la main à l'Angola, avec lequel il souhaite des relations normales et a réaffirmé le soutien des Etats-Unis à une évolution de l'Afrique australe vers un régime reconnaissant le fait majoritaire noir.

Pour le Président Carter, la politique américaine en Afrique doit être ouverte au dialogue avec tous les régimes, servir à dispenser avant tout de l'aide économique en excluant toute intervention militaire directe. En pratique, les Etats-Unis ont donc limité leurs interventions à un appoint logistique dans l'affaire du Shaba et aux aides financières, moyens d'action qui suffisent à donner aux USA un poids décisif, mais qui ne les mettent pas en première ligne.

Placés dans la bouche d'Andrew Young, le principal porte-parole de la nouvelle "stratégie positive", les objectifs américains en Afrique sont d'oeuvrer à la paix dans cette partie du monde mais aussi d'offrir aux Africains ce que la société américaine a de mieux dans les domaines de l'économie, de la santé, de l'éducation, en tentant de soutenir le développement de tous les pays d'Afrique, quel qu'en soit leur régime.

- 6 -

Ces 3 versions légèrement nuancées illustrent la diversité complémentaire des "têtes pensantes" à la Maison-Blanche qui sont cependant toutes animées par la même crainte de voir les USA pris en Afrique dans un engrenage irréversible.

Les inquiétudes que la politique américaine a suscitées dans les principales capitales d'Europe occidentale pendant la première année de présidence de Carter ne se sont pas entièrement dissipées. Les tergiversations qui ont abouti à l'ajournement de la décision de produire la bombe à neutrons ont inquiété les alliés des USA. Cependant, au sommet de l'OTAN (fin mai), comme au sommet de Bonn, le Président américain a eu l'occasion d'exposer ses vues quant à l'Europe qu'il souhaite à la fois militairement forte et économiquement saine. Le dialogue empreint d'une certaine confiance qui s'est ainsi établi entre le Chef de la Maison-Blanche et ses principaux partenaires du Vieux Continent a déjà porté quelques fruits (amélioration des relations personnelles entre le Chancelier Schmit et le Président Carter).

Dans la recherche d'un délicat équilibre en Méditerranée orientale, que l'ébauche d'un rapprochement turco-soviétique est susceptible de compliquer, la diplomatie américaine a été très active. Le Président Carter qui avait pris fait et cause pour la Turquie a remporté une courte victoire puisque le Congrès a voté la levée de l'embargo sur les ventes d'armes à destination de la Turquie sous réserve, cependant, que l'accomplissement de progrès pour trouver une solution juste et pacifique au problème de Chypre soit tangible.

Dans le conflit du Moyen-Orient, les USA, par une politique sage autant que délibérée, ont poursuivi avec tenacité leurs efforts pour réactiver le processus devant mener à un règlement de paix. L'initiative (non dépourvue de risques) de réunir à Camp David, dès le 5 septembre, sous son "parrainage" MM. Begin et Sadate, confère au Président Carter une autorité morale certaine. Il réussit à conserver un peu d'élan au voyage

- 7 -

à Jérusalem de M. Sadate, tout en démontrant que l'entremise américaine est considérée comme indispensable par les deux parties et cela, indépendamment de pouvoir déterminer qu'elle pression effective le Président Carter est en mesure d'exercer sur Israël.

A quelques mois des élections de mi-mandat présidentiel relatives au renouvellement de toute la Chambre des représentants (435 députés) et d'un tiers du Sénat, l'appui du Congrès américain pour la politique étrangère de Carter demeure relativement précaire (par exemple acquiescement du bout des lèvres concernant la ratification des traités sur le Canal de Panama, oui mitigé à la vente simultanée d'avions de combat à Israël, à l'Egypte et à l'Arabie Saoudite). Un des prochains tests, vraisemblablement très sérieux pour le Chef de la Maison-Blanche face au Pouvoir législatif, pourrait intervenir lors de la ratification de l'accord sur les SALT II qui est susceptible d'aboutir, dès lors que les conditions internationales s'y prêteront et que la résistance du Congrès ne paraîtra plus aussi insurmontable à Jimmy Carter et à ses conseillers.

Si les grandes lignes de la politique étrangère américaine ont donc gagné quelque peu de clarté durant ce troisième semestre, en revanche à moyen terme les restrictions (trop sévères au goût de Jimmy Carter) imposées par un Congrès relativement frondeur à l'action présidentielle nous semblent grever l'avenir. C'est dans ce contexte que le Manifeste, publié en mai par les 38 membres Républicains du Sénat, disant en substance que les objectifs de la politique extérieure américaine restent confus et que les USA sont mis au défi par l'arrogance soviétique autour du monde, aide à situer le climat qui règne au Capitole avec ses répercussions à la Maison-Blanche.

Secrétariat politique

J. Cuendet

Copie à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur E. Diez
- Monsieur l'Ambassadeur R. Bindeschedler
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur M. Heimo
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Monsieur l'Ambassadeur E. Brunner
- Monsieur le Ministre J. Zwahlen
- Monsieur H. Renk
- Monsieur A. Greber
- Secrétariat du Chef du Département