

p.B. 58-0.13 -

E x p o s é l i m i n a i r e

du Chef du Département fédéral des affaires étrangères
à la Conférence des ambassadeurs, 25 août 1981

L'évolution de la crise dans les rapports Est-Ouest

Les crises dans les rapports Est-Ouest, dont je vous entretenais à la Conférence des ambassadeurs de l'année dernière, ont été bien loin de se résoudre depuis lors. Tout au plus peut-on constater qu'il ne s'en est peut-être pas ajouté de nouvelles, mais celles qui existaient subsistent et ont même gagné en acuité. Ces crises locales prises dans leur ensemble matérialisent la crise globale dont je souhaite vous entretenir aujourd'hui.

D'un bout à l'autre du monde, nous trouvons tout un chapelet de conflits où Est et Ouest s'affrontent directement ou indirectement. En allant d'Orient en Occident, nous voyons d'abord, en Asie du Sud-Est, le Vietnam rester empêtré au Cambodge, où il maintient une force d'occupation de 200'000 hommes, tandis que la pression que la Chine exerce contre lui en manière de représaille le contraint à maintenir d'autres forces sous les armes à sa frontière nord. En conséquence, le développement de cet Etat, affaibli par plus de trente ans de guerre, se trouve compromis. Au Cambodge, le gouvernement pro-vietnamien, qui a été installé par des forces occupantes étrangères

- 2 -

et dépend de leur présence, qui enfin, n'a pas réussi à éliminer entièrement la résistance, ne remplit de ce fait pas les conditions d'une reconnaissance internationale. La communauté mondiale en a jugé ainsi dans sa grande majorité et notre pays partage cette opinion, encore qu'il n'ait depuis fort longtemps plus entretenu de relations concrètes avec les restes du régime de Pol Pot, pour lequel il ne peut ressentir, il va sans dire, que la plus profonde aversion.

Le conflit de l'Afghanistan n'est pas réglé non plus et le simple fait qu'il dure encore, est déjà un succès pour la résistance populaire, qui fait face à la plus forte armée du monde. L'évolution sur ce deuxième théâtre donne également l'impression que le camp communiste est venu s'empêtrer dans une entreprise dont il a sous-estimé, sinon les difficultés militaires, puisque des guerres de petite envergure, mais prolongées, contre des résistants musulmans aux frontières sud de l'empire sont une tradition pour la Russie, du moins les conséquences politiques, c'est-à-dire leur répercussion sur la détente, dont ce conflit a marqué le terme.

La guerre entre l'Iran et l'Irak, déclenchée depuis notre dernière rencontre, ne rentre par exception pas (ou pas encore) dans le contexte Est-Ouest, les deux grandes puissances ayant eu la sagesse de ne pas s'y laisser impliquer. Les déchirements intérieurs de l'Iran ne sont pas non plus devenus un problème Est-Ouest, mais ils en contiennent la menace potentielle, compte tenu de la montée constante du parti communiste Tudeh sous le couvert du totalitarisme religieux, qu'il ménage et qui, paradoxalement, le ménage.

- 3 -

Dans le contexte de mon exposé de ce jour, je n'aurai qu'à mentionner très brièvement le conflit du Proche-Orient puisque, dans sa phase actuelle, il n'est lui aussi que potentiellement partie du conflit Est-Ouest. L'URSS, tenue à l'écart du jeu qui se joue entre les parties et autour d'elles, a vu ses perspectives d'exercer une influence se réduire encore après les événements du mois de juillet, où les Etats-Unis sont parvenus à négocier un accord indirect entre Israël et l'OLP, confirmant ainsi aux yeux des adversaires et de tous les observateurs que les clés d'un règlement possible sont détenues par nul autre qu'eux.

La crise en Pologne, qui dure maintenant depuis plus d'un an, est, elle, une affaire interne du camp soviétique. Elle a à ce titre une importance primordiale sur les perspectives d'évolution du monde communiste et j'aurai à y revenir.

A l'autre bout du monde, l'instabilité s'est accentuée en Amérique Centrale. Le Nicaragua qui, comme il était facile de le prévoir, s'éloigne du pluralisme et marche vers un totalitarisme de type léniniste, s'est joint à Cuba, avant-poste de la zone d'influence soviétique, pour soutenir l'extension de la révolution dans la région. Au Salvador, l'entreprise a échoué, en dépit du soutien de ces deux Etats, car il est apparu que le mouvement révolutionnaire n'avait pas la base populaire qu'il prétendait. Actuellement, le Guatemala, le Honduras et Costa Rica risquent à tout moment d'être entraînés dans les troubles qui agitent cette partie de l'hémisphère occidental. Cependant, la réaction très ferme des Etats-

- 4 -

Unis sous la nouvelle administration à l'égard des ingérences cubano-nicaraguayennes agit en sens contraire, comme un facteur avec lequel il faut compter.

Je ne mentionnerai que pour mémoire les foyers de crise déjà anciens qui se situent à l'écart de cette ligne étirée d'Est en Ouest que nous venons de parcourir. L'Ethiopie est impliquée dans deux conflits : celui de l'Ogaden qui l'oppose à la Somalie, celui de l'Erythrée où la résistance n'a toujours pas été abattue. Cubains et Est-Allemands, dont la présence est assez mal tolérée par la population, apportent leur soutien à l'Ethiopie. A l'autre bout du continent, le régime de l'Angola est toujours sous la protection des forces cubaines. Il justifie leur présence par la menace sud-africaine, pour ne pas devoir avouer que les mouvements de libération rivaux seraient en mesure de le renverser s'il ne jouissait pas de la protection de forces étrangères. Le problème de la Namibie ne manquera pas de servir de prétexte pour prolonger la présence cubaine, qui d'ailleurs, selon certaines informations, serait en train de se renforcer. Avec l'aide armée que l'URSS a apportée par alliés interposés à ses clients, ces deux régions de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique australe sont devenues les points les plus avancés jusqu'à présent de la pénétration soviétique dans le monde.

Les conflits que nous venons de passer en revue, à commencer par celui de l'Angola en 1975, de l'Ogaden en 1977, du Cambodge en 1979, de l'Afghanistan à la fin de la même année, ont marqué d'abord le déclin puis, à partir de l'intervention soviétique en Afghanistan, la fin de ce qu'il était convenu d'appeler la détente.

Comment apparaît rétrospectivement cette période ? En Occident, elle s'est caractérisée par un développement économique fondé sur l'importation d'énergie à bas prix et, en conséquence, une aisance très généralisée, dont la contestation de la fin des années 1960 a été l'un des aspects et la crise pétrolière dès 1973 le terme.

Pour le bloc communiste et essentiellement pour l'Union soviétique, cette période a été, politiquement et économiquement parlant, exceptionnellement heureuse. La détente, dont les conditions, progressivement formulées par l'Union soviétique au gré d'une série d'initiatives soigneusement agencées, ont été peu à peu acceptées par l'Occident, a essentiellement consisté à fournir à crédit à l'Union soviétique les compléments de production qui lui sont indispensables, notamment des importations technologiques, pour compenser les vices congénitaux de son système économique, en même temps que l'Occident laissait à Moscou toute liberté d'action hors d'Europe pour étendre son influence dans le Tiers-monde et menacer les ressources en matières premières et en énergie de l'Occident. Cette période s'est ainsi caractérisée par une forte expansion de l'Union soviétique, par l'accession de cet Etat au rang de grande puissance globale, au lieu de la puissance continentale qu'elle était auparavant. Le développement d'une puissante flotte de haute mer, d'un système de bases navales lointaines, d'une capacité d'intervention avec des moyens "conventionnels" en tout point du globe sont les marques concrètes de cette promotion de l'Union soviétique de l'état de puissance repliée sur sa masse continentale derrière la barrière de ses énormes forces terrestres jusqu'à sa présente ouverture sur le monde, si

je puis employer ce terme. Parallèlement, l'URSS a atteint durant la même période l'égalité d'armement avec les Etats-Unis d'Amérique, qu'elle convoitait depuis de longues années en lui attachant une valeur symbolique en plus de son importance concrète. Depuis lors, l'URSS et son bloc ont même atteint une nette supériorité par rapport à l'Occident dans plusieurs domaines d'armement. Ces progrès de l'Union soviétique ont été favorisés par une conjoncture internationale exceptionnellement favorable. Les Etats-Unis d'Amérique, mal remis de leur échec au Vietnam, secoués par une crise morale qui les faisait remettre en cause leurs engagements extérieurs et, avec l'affaire du Watergate, mettre en doute la valeur de leurs institutions internes, enfin guidés par la main trop souvent hésitante du président Carter, ont laissé les choses aller et le retard s'accumuler.

La Chine, secouée elle aussi par les crises internes, déclenchées celles-ci artificiellement par son leader vieillissant, perdu dans ses rêves de bouleversements dialectiques, n'était pas davantage un facteur qui pût compter face à la puissance soviétique.

Enfin, sur le plan interne soviétique, l'expansion a été nourrie par une croissance économique que l'on peut qualifier de bonne, compte tenu des tares du système, tandis que sur le plan idéologico-policié le régime réussissait, à partir de la fin des années 1960, une sorte de purge indolore par l'émigration (forcée ou non) de la dissidence intellectuelle, au prix, il est vrai, d'une forte perte de prestige.

Il vous a suffi d'entendre simplement énumérer ces divers facteurs favorables à l'Union soviétique au cours de la décennie qui s'est achevée, pour vous rendre compte immédiatement que la plupart d'entre eux ont maintenant disparu et que l'URSS, par conséquent, fait désormais face à une situation toute différente de celle dont elle a si bien su profiter, donc que les rapports Est-Ouest se posent eux-mêmes désormais en des termes différents de ce que nous avons connu.

Nous venons d'assister au réveil des Etats-Unis, dont la nouvelle administration n'a peut-être que mal formulé encore sa politique étrangère, mais du moins affiché son propos de fermeté à l'égard de l'URSS et témoigné concrètement de sa volonté bien arrêtée de rétablir l'égalité des forces, sinon même une supériorité en faveur de l'Ouest. Avouons cependant que cette administration a eu de la peine jusqu'à présent à traduire ses principes généraux en maximes politiques applicables concrètement et espérons que cette faiblesse se corrigera.

La Chine, revenue au calme après la mort de Mao Tsé-toung et les troubles finalement bien limités qui l'ont suivie, se voue au développement économique et a renforcé ses liens avec les Etats-Unis. Revenue à son empirisme traditionnel, elle s'éloigne à bien des égards du marxisme en prétendant le développer. Son entente avec le Japon crée en Asie une force potentielle dont les perspectives sont incalculables.

Sur le plan interne, le taux de croissance de l'économie soviétique décline et déclinera encore. Jusqu'à

présent, l'Union soviétique devait ses succès à des méthodes extensives, qu'on peut définir comme l'engagement sans cesse accru de nouveaux facteurs de production, par exemple l'accroissement du nombre des travailleurs par l'engagement massif d'une main-d'oeuvre nombreuse peu qualifiée et peu coûteuse, puisque souvent d'essence quasi servile, grâce aux énormes ressources de la déportation politique, la mise en oeuvre de forces naturelles encore intactes, l'exploitation accrue des réserves de matières premières. Cette économie pouvait ainsi se contenter de rendements très bas, comme on le voit par exemple en comparant l'industrie pétrolière soviétique à celle de l'Occident. Actuellement, ces engagements massifs ne sont plus possibles; la croissance extensive a atteint ses limites. Il faudrait passer à une croissance intensive, c'est-à-dire à une amélioration des rendements par un perfectionnement des méthodes, des outillages et de la qualité du travail, dont l'économie soviétique, royaume de la désorganisation, du laisser-aller et de l'à-peu-près, est bien incapable. Un problème parallèle, celui de l'épuisement des ressources, rendant nécessaire là aussi un passage à des méthodes intensives, compromet également les chances de développement d'une agriculture pourtant assez médiocre dès à présent. Enfin, une pénurie énergétique s'annonce, dont l'ampleur est discutée par les experts, mais dont le fait même ne semble pas être mis en doute. L'Union soviétique va donc vers une période économiquement difficile, dont pourraient résulter pour sa population des sacrifices, accrus encore par la relance de la course aux armements, à un moment où un net relâchement de la pression policière par rapport à l'ère stalinienne pourrait rendre plus difficile au régime de faire accepter ces sacrifices.

Le déséquilibre démographique entre les Russes et les autres populations de l'Union laisse aisément prévoir que le problème des nationalités va devenir de plus en plus aigu. Les Russes ne seront plus la majorité dans l'Union à la fin de la décennie qui commence et les Slaves mêmes ne le seront plus à la fin du siècle. L'Union soviétique, qui souffre d'un manque de main-d'oeuvre et doit chercher à en recruter dans des couches nouvelles de la population, va se trouver de plus en plus contrainte de recourir à la force de travail des Asiatiques. Elle se trouve ainsi placée devant le choix soit de développer des industries nouvelles dans les républiques d'Asie centrale, notamment au Kazakhstan, pour employer sur place la main-d'oeuvre autochtone, soit d'organiser une émigration à grande échelle des travailleurs d'Asie centrale vers la Russie. Un débat relativement ouvert a, par exception, eu lieu sur ce sujet dans les assemblées du parti et on a même pu en percevoir un reflet dans la presse. La question a été tranchée : la seconde solution, l'utilisation de travailleurs émigrés dans l'industrie russe a été préférée, pour des raisons évidentes, puisqu'elle maintient la prépondérance de la Russie à l'égard des autres républiques et permet d'espérer, à tort ou à raison, de réduire le problème des nationalités en tentant d'assimiler les immigrants à la population européenne majoritaire.

Quant aux zones de l'empire qui s'étendent au-delà des frontières de l'URSS elle-même, elles étaient jusqu'à tout récemment un appoint précieux pour combler les insuffisances de l'économie soviétique. Elles deviennent de plus en plus une charge coûteuse et l'URSS se déclare dès à présent incapable de subvenir aux besoins accrus de ses protégés en pétrole.

Pour tenter son passage (dont les perspectives ne s'annoncent guère favorables) d'une économie extensive à une économie intensive, l'URSS dépendra plus encore qu'auparavant de ses importations de technologie de l'Occident. Les données économiques revêtent donc à cet égard une nette importance politique, puisqu'il en résulte un intérêt primordial de l'URSS à prolonger ou raviver la détente, condition indispensable de ces importations.

En Pologne, il s'est développé une forme de contestation qui ébranle les fondements idéologiques du système. Avec l'apparition de syndicats libres, il s'est créé un pouvoir rival du parti communiste et, au sein même de ce parti, l'autorité des "apparatchiks" professionnels a été contestée par les travailleurs. La création de vrais syndicats, défendant réellement les intérêts des travailleurs, a mis fin au mythe d'un parti communiste représentant par définition la classe ouvrière. La crise au sein du parti a compromis l'orthodoxie idéologique, puisqu'on a vu entrer dans le parti des gens qui se réclament ouvertement d'autres idéaux, par exemple des catholiques croyants.

L'Union soviétique a laissé faire, contrairement à ce que beaucoup croyaient au début. Il est facile après coup de mentionner les motifs qui ont dû entraîner cette décision de Moscou : l'hésitation devant une intervention à laquelle le peuple polonais entier se serait opposé les armes à la main, la crainte de compromettre davantage encore les fruits de la détente, notamment les échanges économiques et technologiques avec l'Occident, enfin, la charge politique et militaire découlant déjà de l'inter-

vention en cours en Afghanistan. Plus le temps passait, plus l'intervention devenait difficile et elle l'est devenue davantage encore après le congrès de juillet, qui a consacré et consolidé les principaux résultats de l'évolution durant l'année précédente. On sait en effet que, selon l'orthodoxie communiste soviétique, les décisions d'un congrès ne peuvent pratiquement pas être remises en cause. Ainsi donc, une évolution a été mise en branle, qui présente un risque pour tout le bloc communiste puisque l'exemple polonais peut à tout moment, tôt ou tard, inspirer des imitateurs ailleurs. A cet égard, certains commentateurs ont comparé la signification des événements de Pologne dans le monde communiste à ce qu'avait été la Révolution française dans l'Europe monarchique. On doit reconnaître cependant que Moscou et ses partisans ont réussi deux opérations de nature à limiter les risques précités. La première est la tenue du congrès du parti elle-même. On s'étonnera de l'entendre dire après qu'il eût été relevé que ce congrès avait consacré et rendu inattaquables les acquis du mouvement ouvrier. Mais il est vrai aussi qu'en institutionnalisant les résultats de cette évolution, en traduisant la contestation globale en un remaniement de personnes, il a canalisé, banalisé, le mouvement. Le second succès de l'Union soviétique et de ses partisans (il est douloureux de le constater) est la pénurie alimentaire qui a frappé la Pologne. Elle a pour effet d'accroître encore le mécontentement, de rendre la situation peut-être plus explosive, mais elle risque de remplacer la remise en cause globale d'une société par une pure et simple préoccupation de survie. Elle menace ainsi de couper les ailes du mouvement. D'ailleurs, vrais ou faux, les bruits tenaces qui cir-

culent en Pologne, selon lesquels les dépôts seraient en réalité pleins d'approvisionnements que l'on ne met pas à disposition de la population alors que les envois arrivés d'Occident seraient réexpédiés vers l'Union soviétique, prouvent assez, que le peuple polonais conçoit la pénurie comme un atout en faveur des Soviétiques.

Pour conclure cette analyse de la situation du camp soviétique à l'orée des années 1980, on peut retenir que le système est discrédité comme jamais. L'idéologie communiste d'obédience soviétique n'attire plus personne à l'étranger et n'est pas prise au sérieux dans le pays, où elle ne sert plus que d'instrument de pouvoir pour les hauts dirigeants et de justification de leurs privilèges pour les plus petits responsables. L'économie planifiée soviétique a définitivement fait la preuve de son incurie, sauf dans le domaine des armements où les vices du système sont compensés par la discipline militaire propre à cette sorte de production et par l'intérêt sincère que lui porte la classe dirigeante, s'agissant d'instruments de pouvoir et non de biens destinés à la clientèle des consommateurs. Enfin, les actuelles atteintes aux libertés, bien vénielles par comparaison à ce qu'a connu le stalinisme, font beaucoup plus de tort à l'Union soviétique dans le monde que ne l'avaient jamais fait les horreurs de Staline. On peut y voir le prix que l'Union soviétique a dû payer à l'extérieur pour s'être débarrassée de sa dissidence à l'intérieur par l'émigration plus ou moins forcée. C'est l'"effet Soljenitsyne", c'est-à-dire la subite prise de conscience par l'Occident, dès le moment où ils ont été exposés par le grand écrivain et ceux qui l'ont suivi, de faits qui en réalité étaient accessibles depuis fort longtemps.

Ce bilan fort peu brillant devrait faire conclure au déclin de la puissance soviétique. Or, celle-ci n'a jamais été si haut par les ressources militaires dont elle dispose, l'étendue géographique qu'elle a atteinte, les possibilités d'intervention qui s'offrent à elle. L'équilibre des forces, qui tend à se rétablir, peut faire craindre que l'Union soviétique ne cherche à profiter de la supériorité qu'elle détient encore jusque vers 1985 ou au-delà. Certes, les hauts dirigeants de Moscou sont trop prudents, en raison de leur âge même, et trop soucieux de ne pas exposer leur pouvoir pour déclencher une guerre générale; les officiels de moindre rang, trop attachés à leur bien-être matériel pour ne pas agir, eux aussi, dans le sens de la modération. Mais on doit s'attendre à ce que l'Union soviétique profite jusque vers 1985, ou même la fin de la décennie, de sa supériorité provisoire, en tentant des opérations restreintes. Certes, l'incontestable retour des Etats-Unis à une attitude de fermeté pourrait peut-être l'en détourner. Mais il est encore trop tôt pour savoir quelles conséquences les dirigeants soviétiques tireront de la politique de la nouvelle administration. Jusqu'à présent, les vitupérations de leur presse ne permettent pas de discerner autre chose que leur vive indignation et leur profond désarroi.

Face à une Union soviétique en proie aux profondes difficultés que nous venons de dire, le monde occidental ne fait guère meilleure figure et c'est certes un curieux spectacle que celui de cet affrontement de deux adversaires faisant figure de géants malades, encore en possession de toutes leurs forces, mais minés l'un et l'autre intérieurement. Le communisme, nous l'avons dit,

n'a jamais eu si peu d'attrait en Occident et, pourtant, la propagande communiste n'y a jamais eu autant de succès. Elle parvient désormais à ses fins plus souvent qu'auparavant, sans mobiliser comme naguère les communistes ou leurs compagnons de route, mais bien des tendances totalement indépendantes allant, en Allemagne, par exemple, jusqu'aux Eglises. C'est désormais le pacifisme et, par sa composante anti-nucléaire l'écologisme, qui est utilisé par la propagande soviétique pour monter des campagnes contre le stationnement des euro-missiles, contre la bombe à neutrons ou même simplement contre la volonté de défense nationale. Les historiens de l'avenir seront en peine de trouver une explication à l'attitude de ces Européens qui s'effraient des armes destinées à les défendre et s'accommodent de celles qui les menacent.

Il était relativement aisé de vous énumérer les facteurs que révèle une analyse de la crise. Il est plus difficile d'en tirer une conclusion, car ces éléments sont, comme je l'ai relevé, contradictoires. Nous avons vu, par exemple, que des considérations économiques devraient normalement amener l'URSS à ménager l'Occident pour rétablir la détente et obtenir ainsi l'appoint technologique dont elle a besoin. Mais nous avons vu, en sens contraire, que les éléments proprement militaires de la situation seraient plutôt de nature à inciter l'URSS à poursuivre, sur une échelle limitée, sa politique expansionniste dans les années qui viennent, donc à susciter des crises qui confirmeraient la fin de la détente. Il est impossible de dire quelle voie l'URSS préférera, ou plutôt on peut assez aisément discerner que son premier choix serait de ne faire aucun choix, mais d'obtenir l'un et

l'autre, comme elle l'a fait dans la décennie de la détente : c'est-à-dire d'une part la collaboration économique de l'Occident et d'autre part la liberté d'agir dans le monde contre les intérêts de l'Occident. C'est donc à l'Occident de limiter cette marge d'action de l'URSS, de la mettre devant ses choix et ses responsabilités. Il s'agit essentiellement de lui faire admettre qu'elle ne peut pas plus longtemps attendre simultanément des avantages qui sont incompatibles et s'excluent.

Quant à notre pays, il n'est sans doute guère en mesure d'influencer cette révision que j'appelle de mes vœux. Il est cependant certains domaines où il pourrait fournir un apport valable et le forum de la CSCE lui en offre les moyens. Je pense, par exemple, qu'il y aura lieu de maintenir fermement notre thèse que le désarmement suppose un rétablissement préalable de la confiance, c'est-à-dire une solution des conflits et une réduction de leurs causes. En deuxième lieu, nous devons continuer à oeuvrer en faveur de l'élaboration d'un système de règlement pacifique des différends, puisqu'un tel mode de règlement est la contrepartie nécessaire de la renonciation à la force, si l'on ne veut pas que celle-ci aboutisse simplement à une prime au fait accompli.

Si la détente doit revivre, il appartiendrait à l'Occident d'en définir cette fois-ci les conditions au lieu d'accepter la définition de Moscou, d'insister surtout pour que la détente soit indivisible. Il ne s'agit donc pas de s'opposer à la détente, mais bien d'obtenir plutôt qu'elle ne se fasse pas contre nos intérêts les plus évidents.