

SECRETARIAT POLITIQUE

EXPOSE LIMINAIRE

de Monsieur Pierre Aubert, Président de la Confédération,

à la Conférence des Ambassadeurs,

Berne, le 25 août 1987

I. INTRODUCTION

Abordant mes propos liminaires, j'aimerais souligner que cette année 1987 marque un anniversaire important : le centième de la Conférence des Chefs de mission diplomatique. C'est, en effet, en septembre 1887 que mon illustre prédécesseur - le hasard fait bien les choses!- Neuchâtelois comme je le suis, Numa Droz, qui était cette année-là Chef du Département politique fédéral et Président de la Confédération, devait organiser pour la première fois la Conférence des Ministres. Tout devait être plus simple qu'aujourd'hui car, à l'époque, le réseau diplomatique suisse était fort modeste et ne comptait que cinq postes, c'est-à-dire dans les capitales des pays limitrophes et à Washington. Il n'y avait naturellement pas de séminaires; le BAWI n'avait pas à intervenir; les microphones ou, plutôt, les haut-parleurs ne grésillaient pas comme trop souvent actuellement, bref, tout devait se dérouler, vu le très petit nombre de participants, dans une atmosphère quasi familiale.

Cette année 1887 constitue également la première base des efforts de réformes que le Conseiller fédéral Numa Droz souhaitait introduire dans le service diplomatique suisse. C'est en ce sens qu'une année plus tard, il établit le Département politique fédéral, dont la direction devenait enfin permanente, du moins jusqu'en 1895, abandonnant ainsi la rotation annuelle du Chef du Département politique et Président de la Confédération.

Je pense que la Conférence des Ministres de 1887 doit donc être vue dans ce contexte-là, ce qui lui donne une importance toute particulière, car elle a marqué une étape dans le processus de structuration et de modernisation des relations diplomatiques de la Confédération. Hélas, les Archives fédérales ne possèdent aucun document ayant trait directement à la réunion de 1887. Il n'y avait pas de stagiaires qui prenaient alors des notes. Ce ne sera qu'en 1889 que la Conférence des Ministres aura l'honneur d'être citée, sous la rubrique "dîners", dans les procès-verbaux du Conseil fédéral. Vu le petit nombre de Chefs de mission, il n'y avait pas, comme aujourd'hui, à ratiociner sur le nombre des invités. La presse nationale, quant à elle, ne fait pas non plus allusion à la conférence, ceci contrairement à la pratique qu'elle observera quelques années plus tard déjà. Belle époque, penseront certains, où le Département ne faisait pas encore la une des quotidiens et où chacune de ses initiatives n'entraînait pas immédiatement dans le collimateur des rédacteurs. Il faut donc se référer aux sources indirectes et nous avons retrouvé une lettre du Ministre de Suisse à Paris, un autre Neuchâtelois - encore un, me direz-vous - C. Lardy, qui devrait être considéré comme le père spirituel de la Conférence des Ministres, dont nous fêtons aujourd'hui le premier siècle d'existence. En 1885 déjà, M. Lardy suggérait au Conseiller fédéral Schenk "la réunion des Envoyés suisses pendant les vacances d'été, qui pourrait être fort utile, le but étant" - et cela me paraît assez piquant d'ailleurs - "la réorganisation du Département politique"! Comme vous pouvez le constater, plus ça va, plus c'est la même chose, et depuis que notre Département existe, à intervalles réguliers, nous faisons notre introspection et nous souhaitons une réorganisation, pour des motifs multiples mais qui ont sans doute pour but ultime, en bons Suisses que nous sommes, de faire des économies. Voilà des constantes, sinon de notre politique extérieure, du moins de notre administration.

*

*

*

II

Vous vous en souviendrez peut-être, l'exposé que j'avais tenu l'année dernière, lors de notre traditionnelle réunion annuelle, s'ordonnait autour d'une claire constatation qui nous paraissait alors animer le centre même de la problématique Est-Ouest : le "mouvement". Il y a quelque deux mois, mon collègue français, lors du premier grand débat de politique étrangère de la présente législature en France, caractérisait la situation internationale, et notamment les relations Est-Ouest, par le mot de "mobilité".

Il est de fait que depuis notre dernier rendez-vous, le mouvement a encore pris de l'ampleur pour atteindre parfois une agitation et une fébrilité qui, en certaines occasions, et je fais là allusion à la rencontre d'octobre de Reykjavik, ont frisé une certaine utopie. Si cela n'a pas été le propre de tous les acteurs, notamment des Européens occidentaux, il n'en demeure pas moins qu'il importe de saisir l'évolution en cours, pour distinguer constantes et principes intangibles, des paramètres variables et des adaptations nécessaires. Cette analyse touche au premier chef la sécurité européenne. Les réponses immédiates qu'on y apportera ne concernent certes pas directement la Suisse, mais il va sans dire qu'elles ne peuvent nous laisser indifférents. La stabilité de notre environnement européen compte en effet parmi les sources premières de notre sécurité propre. J'ai donc choisi cette année de m'arrêter plus particulièrement sur ces questions, alors que l'an dernier, je m'étais attardé en priorité sur des considérations générales à propos du désarmement et sur la politique de M. Gorbatchev dans son ensemble.

A l'origine de ce nouvel épisode du débat sur la sécurité en Europe, se trouve, on le sait, la rencontre de Reykjavik entre

MM. Reagan et Gorbatchev. Ces entretiens et leurs retombées ont particulièrement mis en évidence cette espèce de malentendu qu'institutionnalise en quelque sorte la subdivision des négociations américano-soviétiques de Genève en trois sous-groupes : les euro-missiles INF, les armes nucléaires stratégiques et les armes spatiales. Les premières concernent avant tout les Européens, mais ceux-ci ne sont pas présents à la table de négociation; la réduction des secondes, au sein des pourparlers START, est d'abord une préoccupation américaine; enfin, l'interdiction des troisièmes est dans l'intérêt premier de l'URSS, qui cherche à tuer dans l'oeuf une concrétisation du programme américain de défense stratégique. On le voit, chacune des parties directement ou indirectement en cause met en fait l'accent dans un secteur différent, d'où la difficulté d'établir des compromis. A Reykjavik l'on y est presque arrivé mais au prix d'un emballement brusque et finalement dangereux des discussions.

On rappellera brièvement que les Etats-Unis y obtenaient des concessions potentielles non négligeables; mais ils encouraient, potentiellement également, des risques certains, malgré des dispositifs "garde-fous" destinés, face à la supériorité conventionnelle soviétique, à conserver un niveau minimal de dissuasion nucléaire. C'est précisément cette question du niveau minimal nécessaire qui a soulevé des inquiétudes dans le camp occidental. Ainsi, les retombées de la rencontre islandaise auront suscité l'exact inverse du phénomène poursuivi par la tactique soviétique. En effet, celle-ci cherche en principe à récupérer les espoirs européens en une percée dans les négociations, pour faire pression sur Washington et amener cette dernière à transiger. Jugées trop radicales, trop rapides, trop dangereuses, les propositions échafaudées ont provoqué un cabrage des Européens. Nul doute que cet état d'esprit n'avait pas disparu comme par enchantement lorsqu'il s'est agi de prendre position sur des options-zéro relatives aux euro-missiles.

Par une ironie de l'agenda de l'OTAN, c'est précisément à Reykjavik que les Européens se sont rendus aux arguments militant en faveur d'une double option-zéro dans le secteur INF. L'accord, tel

qu'il se dessine en effet actuellement, ne signifie pas encore la dénucléarisation du continent et devrait favoriser par la suite de nouveaux pas dans le processus du maintien de la paix et de la sécurité à des niveaux inférieurs d'armements. Néanmoins, la démarche européenne aura laissé l'impression d'un malaise qui s'est notamment soldé, de la part de l'Allemagne fédérale, par deux propositions formulées à la hâte et symptomatiques d'un certain désarroi.

L'une a porté sur la nécessité, selon les dirigeants allemands, d'entamer notamment des négociations sur les armes nucléaires en-dessous de la barrière des 500 km, qui menacent plus particulièrement l'Allemagne fédérale. Ces vues s'opposent pratiquement aux conceptions américaines, britanniques et françaises, qui prévoient, au contraire, une modernisation et un renforcement dans ce secteur. Le compromis entre ces deux thèses, fondamental en regard du principe de la riposte graduée, a été en fin de compte renvoyé à une étude sur la manière de mettre au point un concept global de maîtrise des armements et de désarmement. Au moment où se dessine peut-être le premier accord qui consacrerait de véritables réductions d'armements nucléaires, il aurait été probablement plus logique de voir l'élaboration d'un tel concept précéder et non pas suivre l'accord en question.

L'autre suggestion allemande, également hâtive, mais pas forcément négative, a eu trait, dans le cadre de la coopération militaire franco-allemande, à la création d'une brigade binationale intégrée. Cette idée, chargée d'un symbole qu'il ne faut ni sous-, ni surestimer, relance peut-être une fois de plus la clause militaire du Traité de l'Elysée de 1963 sur la collaboration entre les deux pays; pourtant, elle apparaît surtout comme un succédané de projets trop ambitieux et émis par dépit, qui visent à étendre formellement à l'Allemagne la garantie nucléaire française et à intégrer entièrement les forces conventionnelles des deux pays. De la sorte, la suggestion allemande n'a pu à elle seule faire taire les interrogations qui se posent, notamment en ce qui concerne la question allemande et la défense européenne.

On le sait, nombre de politiciens influents, qui n'exercent pas, ou plus, de responsabilités gouvernementales, n'hésitent pas à exposer les arrière-pensées qu'entretiendraient la France et l'Allemagne dans le jeu qu'elles mènent à propos de leur collaboration militaire. Pour Bonn, il s'agirait d'éviter de se placer dans l'obligation de faire un choix entre une défense européenne et la garantie américaine, pour amener plutôt la France à se rapprocher du commandement militaire intégré de l'OTAN et à occuper un créneau dans le dispositif de "défense en avant" sur le front central de l'Alliance. Pour Paris, il s'agirait de représenter pour l'Allemagne, au-delà des attaches interatlantiques, un solide point d'ancrage ouest-européen, propre, en cas de crise, à endiguer, voire anticiper, toute dérive allemande vers le neutralisme.

Que faut-il penser de ces scénarios ? Quel poids, quelle tendance de fond leur attribuer, au milieu de l'évolution politique au jour le jour ?

Qu'on la taise par pudeur ou qu'on l'agite par provocation, il est évident que la question allemande ne saurait être occultée. Rappeler, suivant l'expression consacrée, que "la question allemande reste ouverte", ce n'est cependant pas affirmer que la réunification de l'Allemagne est à l'ordre du jour. Il suffit peut-être, pour s'en persuader, d'évoquer l'irrecevabilité, tant à l'Est qu'à l'Ouest, d'une telle entité étatique. Jusqu'à maintenant d'ailleurs, les dirigeants de Bonn, placés devant des choix vitaux, ont toujours opté en faveur de l'intégration européenne et occidentale, au prix souvent d'une aggravation de leurs relations avec Berlin-Est. Toutefois, la question allemande ne se pose pas seulement en termes de réunification. Non pas la fin de la division, mais l'élimination de la séparation criarde, est une carte que M. Gorbatchev n'a pas encore abattue. Est-ce à dire qu'il ne la jouera jamais ou, plus subtilement, et peut-être aussi plus dangereusement, qu'il n'en donnera pas l'impression à un moment ou à un autre ? La tentation risquerait d'être forte pour les Allemands, si ces derniers devaient alors avoir le sentiment d'être incom-

pris de leurs alliés les plus proches. Deux choses sont donc importantes à cet égard : premièrement, ne pas se laisser développer de manière durable en Allemagne ce qu'on appelle parfois, dans le jargon communautaire, l'euroessimisme; deuxièmement, en ce qui concerne les questions de sécurité, ne pas aboutir à faire de la République fédérale le seul territoire à supporter, en cas de conflit, les conséquences d'une application des premiers échelons d'une riposte nucléaire. Ici, une certaine dose de cynisme voudrait que l'on s'attache moins aux risques qu'encourrait la population allemande qu'à la peur que celle-ci pourrait nourrir. A trop cultiver la crainte, on passe en effet insensiblement de la dissuasion à l'autodissuasion. Dans ce domaine nucléaire où la perception des intentions tient une place déterminante, ce serait alors finalement la crédibilité, voire le maintien de la riposte graduée qui serait en danger.

Cela dit, je n'aimerais pas, malgré ses avatars, passer sous silence la coopération active qui s'est établie entre la France et ses alliés dans les domaines relevant du désarmement. Paris s'était tenue jusqu'à présent à l'écart de ce secteur. Or, la France se trouve maintenant associée aux réflexions de la "High Level Task Force" de Halifax sur le désarmement conventionnel, et membre à part entière du "Conseil de l'Atlantique Nord en session permanente", chargé d'étudier, avec la collaboration des autorités militaires compétentes, le concept global de maîtrise des armements et de désarmement, que j'évoquais tout à l'heure. Il y a là un renversement de tendance dont il conviendra à l'avenir d'analyser la véritable portée et les retombées pratiques.

C'est d'ailleurs bien le pragmatisme, et non pas tellement les grandes théories, qui devrait marquer toute l'approche du développement d'une défense européenne. Point besoin d'être grand clerc pour sentir que des seules formules de type plus ou moins incantatoire sur l'Europe de la Défense ne constituent pas encore en soi la défense de l'Europe, ni même ses prémices. En matière de sécurité, l'imaginaire n'est pas innocent; la pire des conjonctions étant d'édifier cet imaginaire sur la base d'une anticipation,

l'Europe politique. Seuls des pas progressifs, concrets, dans les deux domaines, militaire et politique, sont susceptibles d'aboutir à un résultat. De grandes déclarations volontaristes, faisant fi des contingences historiques et politiques, risquent tout au plus de précipiter l'inadéquation du système qu'elles prétendraient corriger. On n'évince pas en effet par quelque artifice intellectuel les faits incontournables qui font que les démocraties européennes ne sont actuellement pas prêtes à supporter toutes les conséquences financières, militaires et institutionnelles d'une défense permettant un désengagement américain significatif.

Naturellement, dans une perspective à long terme, la défense européenne est appelée également à se situer par rapport à l'évolution des relations que les deux superpuissances entretiennent avec le Vieux Continent.

Côté américain, cette année, qui marque le quarantième anniversaire du Plan Marshall, est l'occasion de faire le point et de souligner les contrastes. L'Amérique au sortir de la seconde guerre mondiale était le reflet d'une énergie extravertie, de la confiance en soi et d'un interventionnisme dosé, qui ressentait la nécessité de restaurer la santé économique de ses alliés en collaboration avec ceux-ci. Deux générations plus tard, bien des éléments de cette construction ont basculé. Face au Japon, troisième acteur principal apparu sur la scène économique mondiale, c'est au tour des Etats-Unis de se pencher sur la restauration de leur économie dans un contexte, cette fois, de concurrence économique européenne aiguë. Finie l'ère des grandes fresques et des personnalités qui en étaient les promoteurs. Les déficits budgétaire et commercial, la faiblesse du dollar, le dérèglement des mécanismes économiques mondiaux issus de la réorganisation d'après-guerre, de même que les erreurs politiques, le gâchis de l'Irangate et les incompétences individuelles éclaboussant le système, ont brisé les beaux élans et parfois rétréci le champ de vision à des problèmes nationaux plus immédiats.

Présentée ainsi de manière un peu crue, l'analyse n'empêche pas d'envisager des perspectives, qui, en regard, n'apparaissent pas

si irrémédiables. Globalement, l'évolution prévisible des relations transatlantiques sera probablement faite de deux facteurs de convergence: une conception commune des fondements de la société, ainsi que la défense des intérêts stratégiques complémentaires; face à deux éléments principaux de divergence: une vive compétition économique et des appréciations politiques parfois différentes, notamment quant à des événements se déroulant hors de la zone-OTAN. La stabilité de l'Alliance dépendra donc de la prépondérance des premiers facteurs au regard des seconds.

De même, la complémentarité des intérêts stratégiques devrait l'emporter sur la persistance de la concurrence commerciale. Cette dernière est dans la nature des choses, les membres de l'Alliance souscrivant tous à l'économie de marché, mais ne se privant pas non plus de pratiques discriminatoires et d'entorses aux principes du libre-échange. Les Etats-Unis s'engagent en Europe, tant pour assurer la défense du Vieux Continent que pour constituer une première ligne de défense de leurs intérêts propres. Ce lien restera fondamental tant qu'il ne se transformera pas en une sorte d'assistance condescendante à caractère plus ou moins charitable.

Ainsi brossé, le tableau du couplage Europe-Amérique fait ressortir les domaines où l'URSS pourrait avoir le plus de chances de succès dans l'opération inverse de découplage : une politique de désarmement suffisamment conciliante et habile pour induire des réductions substantielles de la présence américaine sur le continent, ainsi que, parallèlement, l'ouverture de perspectives commerciales intéressantes pour l'économie européenne occidentale; ce second volet serait d'ailleurs profitable pour l'URSS sur le plan du transfert de technologie. L'année dernière, il avait été relevé dans ce même auditoire que l'entrée en scène de l'URSS dans les grands forums économiques internationaux, et notamment le GATT, compliquerait singulièrement les problèmes déjà suffisamment délicats; indirectement, elle permettrait donc également d'entretenir, voire d'accentuer, les querelles entre pays à économie de marché; ce faisant, M. Gorbatchev ferait ainsi d'une pierre deux coups : d'une part, recherche de transfert de

- 10 -

technologie et modernisation de l'économie soviétique, d'autre part, possibilités d'interventions indirectes dans des problèmes, qui sont souvent sources de divisions interatlantiques.

Tout cela, reconnaissons-le, est finalement plus facile à dire qu'à faire et il s'agit d'une option potentielle parmi d'autres, moins alarmistes; d'après celles-ci, la politique internationale de l'URSS serait véritablement déterminée par la politique intérieure, c.à.d. par l'intérêt à se concentrer sur un travail d'édification, afin de développer le pays. Pour cette raison, l'URSS aurait besoin d'une paix stable et d'une orientation prévisible et constructive des relations internationales. Tout bien considéré, cependant, je serais tenté de croire que les deux approches, à la limite, ne s'excluent pas forcément. Ce n'est pas faire un procès d'intention à M. Gorbatchev que de dire que le Secrétaire général apparaît doué d'une remarquable faculté à prendre l'initiative en politique étrangère, précisément dans des domaines où, sur le plan intérieur, le pays est, comme l'on dit, "gêné aux tournures".

Moscou est sur la défensive en matière de droits de l'homme : M. Gorbatchev contre-attaque et propose un forum sur ce thème, à Moscou même. Les classes militaire et politique se sont opposées à la transparence et aux principes des vérifications : M. Gorbatchev fait, verbalement en tout cas, de la surenchère, déclare vouloir "des vérifications plus strictes que celles présentées par les Etats-Unis" et se propose d'organiser en 1988 une conférence mondiale sur le problème de la vérification du désarmement. L'accident de Tchernobyl place le pays en mauvaise posture: M. Gorbatchev renverse la vapeur pour montrer le bien-fondé de l'élimination des armes nucléaires; loin de remettre en cause le programme nucléaire civil soviétique, il en force au contraire l'accélération, tandis que, paradoxalement, les mouvements anti-nucléaires occidentaux ne s'attachent à en demander l'abolition qu'à l'Ouest. Enfin, la situation intérieure globale dans laquelle se trouve l'URSS exige des réformes et une "nouvelle mentalité" qui ne représente guère du nouveau que pour l'URSS;

qu'à cela ne tienne, M. Gorbatchev se drape de cette nouvelle mentalité pour s'afficher comme porteur de solutions modernes sur le plan mondial. En comparaison, les dirigeants occidentaux n'auraient pas, selon lui, assimilé les changements irréversibles de l'interdépendance croissante du monde; ils ne se soucieraient pas de la survie de l'humanité, parce que, dans "leurs vieilles façons de voir", ils sont notamment en faveur du maintien d'une dissuasion nucléaire. Au bout du compte, on retrouve ainsi une thèse soviétique classique, la dénucléarisation.

J'aimerais ouvrir ici une courte parenthèse, pour indiquer qu'il n'est pas dans mon propos aujourd'hui de m'attarder sur les réformes intérieures en Union soviétique. Pour me résumer en une seule phrase à leur sujet, je dirais, de manière quelque peu lapidaire, que M. Gorbatchev est peut-être en train de réussir à tenter l'expérience qu'il s'est fixée; il lui restera à tenter de la réussir.

Cela dit, l'invitation du Secrétaire général à réfléchir sur la manière dont les processus d'intégration se dérouleront à l'avenir dans les deux parties de l'Europe, de même que, par exemple, l'initiative de la Tchécoslovaquie sur la convocation d'un forum économique, nous conduisent tout d'abord, dans un premier stade, à mettre à jour notre analyse de la politique soviétique en Europe de l'Est.

Sous l'ère de M. Gorbatchev, plus que jamais, l'Europe de l'Est est appelée à occuper une place charnière dans la politique soviétique. Désarrimer l'Europe occidentale des Etats-Unis représente pour le Kremlin une opération délicate et un savant dosage politique envers les pays de l'Est, afin d'éviter un rapprochement qui remette en cause l'hégémonie de Moscou dans la région. L'URSS n'est pas sans savoir que de la souplesse à l'égard des pays satellites peut agir comme levier favorisant une attitude plus positive de l'Europe de l'Ouest envers elle; tandis qu'à l'inverse, lorsque la main soviétique se fait lourde de l'autre côté du rideau de fer, les Occidentaux renâclent forcément. Dans ce schéma, il incomberait

donc à la politique soviétique est-européenne, la modulation sans dérapage d'une opération "foyer européen commun", dont la notion est d'ailleurs un produit très officiel de la "nouvelle mentalité politique", évoquée tout à l'heure.

Si cela ne peut à l'évidence que représenter le long terme, comment M. Gorbatchev appréhende-t-il la question dans le court terme ? Sur le plan économique, les mécanismes de la coopération entre pays socialistes ont besoin d'une refonte. Cela signifie une amélioration qualitative des échanges au sein du COMECON et une intégration économique renforcée des pays membres; pour cela, une recette : développer davantage encore la spécialisation de la production. Dans son principe, en tout cas, le remède rappelle une ancienne médecine qui a surtout eu pour effet d'accroître la dépendance des pays de l'Est à l'égard de Moscou. Sur le plan politique, une affirmation qui se veut péremptoire : "Nul pays n'a le droit de prétendre à une place particulière dans la communauté socialiste car le principe de déterminer souverainement le développement du pays est un droit incontestable". Certains analystes ont déjà voulu y voir une retouche nuancée de la doctrine Brejnev. C'est sans doute aller vite en besogne. Si plus aucun parti ne devrait s'arroger le monopole de la vérité, il n'en demeure pas moins que ce qu'il faut entendre par expérience souveraine, ne se conçoit que dans le contexte des intérêts du bloc tout entier; il n'existe de surcroît qu'un seul critère pour juger de la valeur d'une expérience, c'est le renforcement effectif du socialisme. Tout compte fait, il n'y a rien là de surprenant. Ce sont en quelque sorte, transposés à l'échelle multilatérale, les concepts que M. Gorbatchev aimerait appliquer sur le plan intérieur soviétique.

Que conclure de tout cela ? Sans doute que M. Gorbatchev n'est économiquement pas vraiment prêt pour l'opération à long terme, relevée plus haut. La modernisation des économies de l'Est, à défaut d'en être une condition suffisante, sera en tout cas une condition nécessaire. Mais si M. Gorbatchev n'est matériellement pas prêt, il est probablement tout aussi vrai que, politiquement,

il ne peut plus guère, sans alors tout compromettre, recourir en Europe de l'Est à une application manu militari d'une doctrine Brejnev nouvelle mouture. Dès lors, il se pose une question supplémentaire, celle de l'attitude des pays de l'Est eux-mêmes.

Cette attitude devrait être la résultante de deux forces de tendance inverse. La première pousserait ces pays à la réforme. En effet, pour certains d'entre eux, la "perestroïka" économique et le "glasnost" politique, tels qu'on les conçoit maintenant en Union soviétique, sont des étapes qu'à un titre ou à un autre, ils connaissent déjà. En un sens, les impulsions de l'"uskorenïe", c'est-à-dire l'accélération gorbatchévienne en URSS, pourraient les inciter à dépasser chez eux le stade actuel. Cependant, on se gardera de surestimer la première force, face à la seconde, qui se traduit par un freinage. De fait, on remarque que les pays de l'Est dans l'ensemble ont plutôt adopté une position d'attente teintée de différentes nuances qui vont de l'hésitation à un refus d'appliquer certaines des idées de M. Gorbatchev. Quelles sont les causes de cette réserve est-européenne? On peut en déceler tout au moins trois.

La première est le scepticisme. Les dirigeants est-européens nourrissent des doutes au sujet de l'applicabilité des réformes que le chef du Kremlin aimerait mettre en oeuvre. Ils ne voient guère comment M. Gorbatchev pourrait véritablement décentraliser l'économie soviétique ou modifier l'actuel système des prix. Quant à la "glasnost", la transparence, ils en connaissent bien à la fois les limites, dans un système à parti unique, et les dangers, pour le cas où elle verrait vraiment le jour.

Deuxièmement, M. Gorbatchev est un nouveau venu sur la scène politique. Il lui est donc tout-à-fait loisible de se démarquer de ses prédécesseurs en leur imputant la responsabilité du mauvais fonctionnement de l'administration et des piètres performances de l'économie. Ce n'est pas le cas des vieux routiers que sont dans leur grande majorité les politiciens est-européens. Ceux-ci doivent s'en prendre surtout à eux-mêmes si le système ne donne pas

satisfaction. Prudents, ils tendent donc à consolider leur pouvoir par l'adoption d'une politique de continuité. Inévitablement, des réformes trop brusques viendraient miner l'oeuvre qu'ils ont accomplie patiemment durant des décennies.

Enfin, il existe une différence fondamentale entre l'Europe de l'Est et l'Union soviétique - et c'est là la troisième raison - qui relève notamment de l'histoire et du niveau de développement politique. L'opposition en Union soviétique est marginale. Dans l'ensemble, le système est accepté, ne serait-ce que par passivité ou habitude d'obéissance dans un pays qui n'a connu que des régimes forts et autoritaires. En revanche, en Europe de l'Est, les quarante années passées sous la férule communiste n'ont pas suffi à convaincre profondément la population de la légitimité du système et des politiciens en place qui en sont issus. Ainsi, l'introduction de réformes en Europe de l'Est prend d'autres dimensions. Si elles franchissaient ce pas, les équipes dirigeantes pourraient facilement perdre tout contrôle du processus d'ouverture qu'elles auraient amorcé.

On le voit, si M. Gorbatchev est contraint à un dosage fin de sa politique envers les pays de l'Europe de l'Est, ces derniers sont dans la nécessité de procéder à un dosage encore plus fin de leur politique tout court.

Mesdames, Messieurs,

Je me propose d'arrêter là mon exposé sur les questions relevant de la sécurité et des rapports Est-Ouest en Europe. Nous avons délibérément centré notre attention sur ces sujets. Cette formule, à défaut de passer rapidement en revue chacun des problèmes politiques mondiaux qui vous concernent, offre au moins l'avantage d'éviter trop de généralités et d'éclectisme; ce sont, en effet, des écueils qui nous guettent nécessairement dans les limites du temps qui nous est imparti. Si nous tenons à mettre

l'accent sur l'Europe, nous savons naturellement qu'il ne nous est pas permis de faire abstraction de ce qui se passe ailleurs dans le monde. C'est pourquoi, je ne passerai pas sous silence le Moyen-Orient; dans une zone du globe aussi névralgique que celle-ci, il importe en effet de tenter de cerner la vraie portée des événements qui s'y déroulent.

Je constate, tout d'abord, que la guerre du Golfe entre l'Iran et l'Irak fournit ces derniers temps aux Occidentaux l'occasion de ce type d'intervention ponctuelle, relevant de l'actualité la plus immédiate et non pas tellement d'une stratégie bien conçue. Elle entraîne une concentration de moyens et d'énergie qui apparaît démesurée par rapport à la situation qui existait il y a peu. Au gré des intensités fluctuantes des conflits, les Occidentaux se dispersent d'un foyer de crise à l'autre, pour y enregistrer en règle générale, soit des échecs, soit des résultats fort modestes. Il en est ainsi, par exemple, des deux régions sur lesquelles Washington se fixe le plus: L'Amérique centrale et le Moyen-Orient.

Cela dit, le conflit entre l'Iran et l'Irak dure depuis plus de sept ans maintenant. Au cours de ces dernières semaines, il a connu un brusque regain de tension. Il est actuellement marqué par un mouvement certain sur le plan diplomatique et, sur le plan militaire, par une aggravation de la situation dans le Golfe même.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies, en adoptant la résolution 598, a, pour la première fois depuis sa création voilà 41 ans, rempli le mandat pour lequel il avait été créé. En effet, selon le chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité peut décider des mesures à prendre pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Cette résolution 598, qui établit certaines conditions et envisage des mesures pour mettre fin au conflit du Golfe, est basée sur une convergence rare entre les deux superpuissances. En effet, ni les Etats-Unis, ni l'URSS ne souhaitent la victoire de l'un des adversaires, surtout pas celle de

l'Iran au messianisme belliqueux, à la complaisance plus ou moins patente pour le terrorisme et aux dénonciations incendiaires. Cette résolution n'est toutefois pas sans danger pour les Nations Unies dont le prestige aurait à souffrir si elle n'était pas suivie d'effets. Or, on sait que l'Iran, contrairement à l'Irak, pour l'instant tout au moins, se montre peu enclin à donner suite aux recommandations du Conseil de sécurité, car à ses yeux, la résolution 598 souffre d'un vice rédhibitoire, elle ne nomme pas expressément l'agresseur. Toutefois, Teheran vient de donner aux Nations Unies une réponse officielle qui habilement ne constitue ni un rejet, ni une acceptation de la résolution. Dans un second stade, le Conseil de sécurité devrait prendre des mesures coercitives contre la Partie qui refuserait de se soumettre à la résolution 598; ces mesures pourraient entre autres consister en un embargo des livraisons d'armes aux belligérants. On peut, dans ce domaine, nourrir toutefois certains doutes, car la Chine, qui est un des principaux fournisseurs en armes de l'Iran, renoncera difficilement à son rôle et l'URSS, quant à elle, se gardera bien d'apparaître, en signant une nouvelle résolution contenant des sanctions, comme la puissance qui cautionnerait des actes qui pourraient être tenus pour anti-iraniens.

La résolution 598 n'a pas jusqu'ici de connotation anti-iranienne et divers points de ce document tiennent d'ailleurs compte de la position de Teheran, particulièrement en ce qui concerne la condamnation de l'emploi des armes chimiques. Cela m'amène donc à dire que la solidarité des grandes puissances, dont la résolution 598 témoigne, devrait atteindre ses propres limites lors de la prochaine étape que le Conseil de sécurité sera amené à franchir.

Si nous analysons maintenant la situation sur les différents fronts de la guerre, on constate que l'escalade militaire qui se poursuit actuellement n'est pas la conséquence d'actes entrepris par les belligérants eux-mêmes. En effet, on note qu'après les dernières offensives de ce printemps à et autour de Bassora, les activités militaires dans le Golfe, tant sur terre, sur mer que dans le ciel, ont plutôt connu une certaine accalmie par rapport à d'autres mo-

ments du passé récent. Ceci est valable également pour ce que l'on appelle "la guerre des pétroliers". Il faut, je crois, être conscient que la manifestation de force des Etats-Unis et l'envoi d'une armada dans la région répondent à de tout autres motifs. En effet, le Gouvernement du Koweït, à fin 1986 déjà, avait demandé la protection des Etats-Unis pour sa flotte pétrolière. Durant des mois, le Gouvernement de Washington devait faire la sourde-oreille; c'est alors que les Koweïtiens, las d'attendre, et usant d'une certaine habileté politique, ont approché les Soviétiques. Moscou devait immédiatement se déclarer prêt à louer trois pétroliers aux autorités koweïtiennes. L'action soviétique ne pouvait laisser les Américains sans réagir et ceux-ci, pour ne pas être pris de vitesse, accordèrent immédiatement la protection de leur pavillon aux pétroliers koweïtiens. La démarche américaine aura été avant tout dictée par la crainte de voir l'URSS faire une percée à la fois politique et militaire dans le Golfe. Du même coup, par son intervention, l'administration Reagan a cherché à regagner d'une certaine manière la confiance des Etats arabes riverains du Golfe, qui avait été fortement ébranlée par la vente d'armes américaines à l'Iran et ses suites, l'"Irangate". On se trouve donc actuellement dans une situation assez paradoxale, car au moment même où les deux superpuissances se montrent solidaires au Conseil de sécurité, c'est justement leur rivalité qui est à l'origine de l'escalade qui a lieu sur le terrain.

Les raisons invoquées par le Gouvernement de Washington pour justifier son intervention et l'envoi de sa flotte dans le Golfe ne nous convainquent qu'à moitié. Les mesures qu'il a prises en vue d'assurer la libre circulation des navires dans les eaux du Golfe et le flux continu du pétrole ne sont, en fait, dirigées que contre l'Iran. Or, comme on le sait, la circulation maritime dans le Golfe est, dans une large mesure, mise en danger par l'Irak qui, en 1984 déjà, a commencé à s'attaquer aux pétroliers navigant dans le Golfe et qui, en outre, est responsable pour plus des deux-tiers des attaques contre les navires étrangers.

En outre, l'Iran, il faut le relever ici, dépend pour sa survie

économique de ses livraisons de pétrole par le détroit d'Hormuz. La fermeture de ce dernier signifierait pour Teheran une asphyxie économique certaine par manque de devises et rendrait le Gouvernement iranien incapable alors de poursuivre la guerre. Enfin, il convient de noter que les exportations de pétrole koweïtien ont eu fort peu, jusqu'ici, à souffrir des attaques iraniennes.

Dès lors, l'intervention de la flotte américaine devrait être perçue avant tout comme une manoeuvre d'intimidation à l'égard de l'Iran. Toutefois, et les derniers incidents dus aux mines déposées dans les eaux du Golfe tendent à le montrer, elle n'a pas été préparée avec tout le soin nécessaire sur le plan militaire. Le danger réside actuellement dans le fait qu'un prochain incident, dont le risque augmente avec chaque nouvelle unité qui navigue dans les eaux du Golfe, pourrait mettre le feu aux poudres et forcer les Américains à intervenir, ceux-ci n'ayant pas d'autre choix que de sauver la face. Une attaque d'envergure des Etats-Unis sur l'Iran, décisive quant à l'issue de la guerre, nous paraît, tant pour des raisons de politique intérieure qu'extérieure, exclue. On imagine plutôt des opérations précises sur des objectifs déterminés et limités tels que les rampes de lancement de missiles "Silk-worm", d'origine chinoise. Des attaques de ce genre n'ébranlèrent guère les dirigeants iraniens et n'auraient pour résultat que de leur permettre de mobiliser une nouvelle fois un peuple pourtant fatigué par tant d'années de guerre et l'exhorter à de nouveaux sacrifices.

On le voit, dans toute cette affaire, les Etats-Unis risquent une fois de plus d'être les perdants. Ils ont probablement estimé être encore plus perdants s'ils faisaient l'étalage, après le retrait du Liban en 1984, d'une nouvelle démission au Moyen-Orient. C'est en effet toute la crédibilité d'un soutien américain à divers pays de la région qui est en jeu.

Les événements de fin juillet à la Mecque pourraient être au fond vus comme des retombées tragiques des tensions renouvelées dans le Golfe. Depuis 1979, des manifestations de pèlerins iraniens ont

lieu chaque année à la Mecque; bien qu'il n'y ait pas eu d'incidents majeurs à signaler, elles ont cependant été ressenties comme des provocations par les autorités saoudiennes. Cette année, Ryad avait été rendu particulièrement nerveux par les attaques virulentes et les invectives quotidiennes en provenance de Teheran contre les Gouvernements des Etats arabes du Golfe, à la suite de la présence de la flotte américaine dans cette région; cela peut en partie expliquer la réaction des forces de l'ordre saoudiennes. On a vu par la suite comment les Mollahs ont su utiliser les événements pour galvaniser la population et tourner à leur avantage la situation. En effet, depuis des années, on n'avait pas observé de tels rassemblements à Teheran.

Le bain de sang de la Mecque nous étonne, nous qui sommes des Occidentaux de plus en plus détachés des valeurs de la foi. Il nous fait prendre conscience, si besoin est, de la charge explosive que constitue la religion dans le monde islamique. Vous aurez, au cours du séminaire de mercredi, l'occasion de vous pencher plus avant sur le conflit du Golfe, le fondamentalisme et ses conséquences pour nos pays.

Je ne quitterai pas cette région du monde sans m'arrêter quelques instants sur le problème du Proche-Orient.

Avant l'escalade dans le Golfe dont je viens de parler, l'opinion internationale semblait concentrer son intérêt sur le conflit israélo-arabe et l'idée d'une conférence internationale réunissant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et toutes les parties intéressées au problème du Proche-Orient, conférence qui semblait être prônée par un grand nombre d'hommes politiques. Or, après les entretiens que j'ai eus depuis le début de cette année avec diverses personnalités de la région, à savoir M. Kaddoumi, le Président Herzog, le Ministre Boutros Ghali, le Ministre marocain des affaires étrangères Filali, le Ministre des affaires étrangères d'Israel Pérès et le Président Moubarak à Genève (CNUCED), je constate que demeurent de grandes divergences, tant au sein du camp arabe que du camp israélien, et entre les deux naturellement.

Je note une divergence fondamentale au sein du gouvernement israélien entre le Premier Ministre Shamir, qui refuse catégoriquement l'idée d'une conférence, et son Ministre des affaires étrangères Pérès, qui s'emploie tous azimuts à défendre la tenue d'une telle rencontre internationale.

En outre, prôner une conférence internationale ne signifie pas que l'on parle de la même chose. Chacun y met ses conditions et ses préalables. Ainsi, M. Pérès pose comme conditions la reprise des relations avec l'Union soviétique et l'établissement de relations diplomatiques avec la République populaire de Chine. M. Pérès ne voit au fond dans cette conférence internationale qu'une sorte de cadre qui permettrait l'ouverture de négociations strictement bilatérales entre Israël et ses voisins arabes; alors que du côté soviétique et du côté arabe, on songe à une participation directe et active de chaque délégation représentée à la conférence.

Enfin, et ceci demeure le problème central : la représentation de la population palestinienne des territoires occupés dans une conférence internationale. Car, on ne répètera jamais assez que le conflit israélo-arabe n'est pas un conflit entre Israël et la Jordanie, ni même la Syrie, mais un conflit entre deux nationalismes qui se disputent le même territoire; le nationalisme israélien d'une part et le nationalisme palestinien de l'autre.

Mesdames, Messieurs,

Vous me permettrez, avant d'en terminer, d'aborder encore le cas de l'Afrique du Sud. C'était là, vous le savez, un sujet que nous avions prévu de traiter dans un des séminaires. Si nous avons finalement jugé utile de le remplacer par les questions du Moyen-Orient, nous n'aimerions pas cependant qu'il soit totalement absent de nos délibérations; aussi, vais-je en dire maintenant quelques mots dans cet exposé liminaire.

Les données du problème sud-africain vous sont connues; elles n'ont récemment guère changé, même après les dernières élections législatives. Dans ces conditions, la position du Conseil fédéral demeure elle aussi constante, c'est-à-dire que la Suisse condamne l'apartheid et réproouve l'enchaînement chronique de la violence. Elle continue à estimer que l'application de sanctions économiques et autres ne constitue pas une mesure appropriée pour corriger la situation; elle veille à ce que son territoire ne soit pas utilisé pour contourner les mesures prises par des tiers; enfin, elle s'exprime en faveur de mesures positives, dont l'une des dernières en date a consisté, vous l'avez appris, à participer au financement de la rencontre de Dakar entre l'ANC et des représentants de certains milieux blancs.

Outre le racisme, ce qu'il y a de regrettable dans la question de l'Afrique du Sud, c'est de constater qu'il s'agit d'un problème essentiellement occidental, et que même en l'absence de l'URSS, plutôt discrète au sein du pays même, les Etats occidentaux se révèlent incapables de solutions qui sortent des chemins battus. Ils sont, il est vrai, fréquemment paralysés par l'emprise de leurs opinions publiques, à ce point obnubilées par la lutte contre l'apartheid, qu'elles finissent par en assurer la pérennité à force de braquer le gouvernement de Prétoria contre toute idée en provenance de l'extérieur. Bien souvent, les pays noirs africains, sans en être tous forcément contraints pour leur survie économique, font preuve de plus de pragmatisme et de souplesse que certains milieux européens et américains au sectarisme contreproductif. C'est une des raisons qui nous font raisonnablement croire que la recherche sérieuse du dialogue et de solutions viables vaut toujours mieux que les condamnations stériles.

Mesdames, Messieurs,

Je suis bien conscient d'avoir été particulièrement long et d'avoir peut-être abusé de votre patience. Je suis sûr que vous qui êtes en prise directe et quotidienne avec tous ces événements, aimeriez disposer maintenant du temps nécessaire pour nous faire part de vos expériences et de vos commentaires.