

CONFERENCE DES MINISTRES

Berne, 6 septembre 1957

Exposé de M. Henry de Torrenté,
Ambassadeur de Suisse à Washington

- A. Aspects de la politique étrangère des Etats-Unis
 - I. Les constantes de la politique américaine
 - II. L'Amérique et l'Europe :
 - a) l'intégration de l'Europe occidentale
 - b) la Russie et ses satellites
 - III. L'Amérique et le Moyen-Orient
 - IV. L'Amérique et l'Extrême-Orient
 - V. Remarques sur la politique américaine

 - B. Le désarmement

 - C. La Suisse et la Communauté Atlantique
-



Monsieur le Conseiller fédéral,

Vous avez bien voulu m'inviter à exposer devant mes collègues l'évolution des rapports entre l'Est et l'Ouest, vue des Etats-Unis, à la suite des événements qui se sont déroulés depuis l'automne dernier: affaires de Suez et de Hongrie et, plus récemment, les changements intervenus au Kremlin.

A vrai dire ces événements, qui au surplus paraissent aujourd'hui dépassés, n'ont pas sensiblement modifié les grandes lignes de la politique étrangère des Etats-Unis.

Avec votre assentiment, j'ai élargi mon sujet et me propose de vous entretenir de la politique américaine elle-même et de ses incidences aussi bien sur les relations entre l'Est et l'Ouest que sur l'Europe, le Moyen-Orient et l'Extrême-Orient. Si le temps le permet, je terminerai par quelques considérations sur la "Communauté Atlantique" et sur le "Désarmement", ainsi que vous en avez exprimé le désir. Pour maintenir mon exposé dans des limites raisonnables, j'ai négligé à dessein bien des problèmes et, ce que je regrette davantage, certains aspects de la politique américaine. Cela simplement pour vous dire que les lacunes que vous-même et mes collègues décèleriez dans mon exposé ne sont pas toutes involontaires.

A. Aspects de la politique étrangère des Etats-Unis

I. Les constantes de la politique étrangère américaine

La politique étrangère des Etats-Unis a été définie maintes fois au cours de ces derniers mois par le Président Eisenhower, le vice.-président Nixon et tout récemment encore, le 22 juillet, par M. Foster Dulles. Je rappelle sommairement les principes qui sont à la base de cette politique:

1. En sa qualité de membre de l'ONU, l'Amérique appuie celle-ci de toutes ses forces pour l'aider à atteindre son but essentiel,

qui est de régler les conflits internationaux, hors le cas de légitime défense ou d'un mandat de l'ONU, par des moyens pacifiques et conformes à la justice. C'est par des moyens pacifiques que l'Amérique tend à mettre fin à la division de l'Allemagne, considérée injuste et inhumaine; et à restaurer l'indépendance des nations qui gémissent aujourd'hui sous le joug du "colonialisme" soviétique.

2. L'Amérique recherche la sécurité collective, de manière que les nations plus petites ou plus faibles ne soient pas subjuguées l'une après l'autre et qu'en fin de compte les Etats-Unis ne se trouvent pas isolés et encerclés par des forces hostiles supérieures en nombre et en puissance.

3. L'Amérique encourage les peuples qui recherchent l'indépendance politique et se montrent capables d'en assumer les responsabilités. Du principe que la sécurité et la prospérité des Etats-Unis dépendent de la prospérité et de la sécurité des autres pays libres, découle le programme de "Mutual Security".

4. L'Amérique cherche à aider les peuples sous-développés à sortir de leur état de pauvreté et à jouir des avantages de la liberté. Elle leur assure à cet effet une aide économique et militaire. J'ai traité l'année dernière de cette aide économique.

5. L'Amérique lutte également pour la paix dans le domaine du désarmement. Elle travaille dans ce secteur en liaison étroite avec l'OTAN, car c'est en Europe que se posent les problèmes les plus redoutables: la division de l'Allemagne et la perte de l'indépendance politique de certains peuples, illustrée par le drame hongrois. Les Etats-Unis éviteront toute solution qui, sous le couvert du désarmement, pourrait compromettre la sécurité du monde occidental et sanctionner la division de l'Allemagne ou la sujétion des peuples.

Cette profession de foi souligne sans équivoque le fait que, pour l'Amérique, les problèmes essentiels restent celui de l'Eu-

rope et de la menace communiste qui pèse sur l'Occident.

Je me propose donc de traiter tout d'abord des vues américaines sur l'Europe.

II. L'Amérique et l'Europe

a) L'intégration européenne

Le communisme international règne aujourd'hui sur des masses qui représentent près de cinq fois la population américaine. Il contrôle une large part du Vieux monde et, du même coup, des territoires d'une valeur stratégique supérieure à celle des territoires sous souveraineté américaine. Dans ces conditions, "ce serait folie" - pour reprendre l'expression de M. Dulles - "de ne pas organiser la défense commune de tous les pays libres". D'où les traités de défense collective qui englobent aujourd'hui plus de 42 nations et la doctrine Eisenhower qui permet l'extension de la zone de défense commune ainsi créée.

D'autre part, l'Amérique croit, non sans quelque apparence de raison, qu'avec le temps quatre puissances seront appelées à exercer une influence essentielle sur les destins du monde: les Etats-Unis, l'URSS, l'Inde et la Chine.

Or, la Chine et la Russie sont hostiles; l'Inde se cantonne dans une attitude neutraliste. L'Amérique éprouve un sentiment d'isolement si elle n'a pas à ses côtés un partenaire, un allié sûr, le groupement du monde libre dont l'Europe occidentale est la pièce maîtresse. Les Etats-Unis veulent donc fortifier l'Europe politiquement et économiquement; ils voient dans l'unité de cette dernière le plus sûr moyen d'atteindre ce but. Il ne suffit pas pour cela de mettre un terme à la rivalité franco-allemande qui est, à leur sens, une des causes initiales de l'effondrement de la prépondérance européenne; ils voient dans une Europe intégrée, au point de constituer une sorte d'entité économique et politique, ce partenaire indispensable. Cette "partnership" américo-européenne

forme ce que l'on appelle déjà volontiers la "Communauté Atlantique" qui, dans l'esprit des Américains, s'étend même aux pays qui n'assument à son égard aucune obligation politico-militaire, telles l'Espagne, la Suisse, la Suède.

Aussi les Etats-Unis ne négligent-ils aucune occasion d'assurer les Etats européens de leur sympathie et de leur appui pour toute initiative qui tend vers l'intégration.

Leurs préférences vont, à n'en pas douter, à la communauté des Six déjà ébauchée au sein de la CECA et qui tend à se consolider par le moyen du Marché commun et de l'Euratom. Les Américains voient dans ces organisations, qui entraînent un abandon partiel de la souveraineté, un "supra national approach", le prodrome d'une Europe unie. Ils croient y discerner, avec leur esprit de simplification, une tendance parallèle à celle qui aboutit en 1787 à la création des Etats-Unis d'Amérique.

Ce n'est point à dire que Washington sous-estime l'efficacité et les mérites des méthodes coopératives de collaboration européenne mises en oeuvre par l'OECE. Il reste persuadé de l'utilité de cette organisation, surtout dans la mesure où elle groupe des Etats qui, à son grand regret, ne croient pas pouvoir adhérer à la communauté des Six pays, dont la Grande-Bretagne, à laquelle il porte un intérêt particulier. Aussi Washington a-t-il accueilli avec faveur l'initiative anglaise tendant à la création d'une zone de libre échange propre à retenir le Royaume-Uni dans les liens de la coopération européenne.

En bref, une économie européenne unifiée comportant un vaste marché, une répartition judicieuse des industries et le libre jeu de la concurrence ouvrirait, vu la richesse exceptionnelle de l'Europe en valeurs spirituelles et matérielles, des perspectives illimitées pour le plus grand bénéfice de notre continent et par voie de conséquence des Etats-Unis, qui en escomptent un accroissement considérable d'échanges de biens et de services avec tous les membres de la Communauté Atlantique.

Sur ces solides fondements économiques s'édifierait une Europe forte, digne partenaire de sa puissante alliée d'outre-mer, et apte à résister victorieusement aux influences délétères du communisme international.

Je dois à la vérité de dire que si telle est l'attitude américaine à l'égard de l'Europe, cette politique n'est pas sans éveiller un certain scepticisme chez de bons esprits qui tiennent ces objectifs pour irréalisables dans un avenir prévisible. Certains évoquent même les avantages de la diversité. Toutefois, ces critiques ne forment qu'une minorité. L'administration, le Congrès et même l'opinion publique considèrent avec sympathie les moyens les plus efficaces pour accélérer une marche rapide de l'Europe vers l'unité.

b) La Russie et ses satellites

L'attitude américaine à l'égard de l'Europe s'inspire de la nécessité de protéger l'Occident contre le communisme international. La résistance à toute agression soviétique est sous-jacente à la profession de foi que j'ai citée tout à l'heure. L'Amérique a cherché à entraîner tous les Etats du monde libre dans un effort commun pour contrer la menace russe. Si en Europe occidentale cette tactique a trouvé son expression dans la création de l'OTAN et l'acheminement vers une Communauté Atlantique, elle ne s'est pas partout révélée adéquate. Il est apparu en effet que nombre de nations nouvelles en Asie et en Afrique étaient moins préoccupées par le communisme que par le souci de conserver leur indépendance et d'éviter jusqu'à l'apparence d'une prédominance occidentale. La thèse anti-soviétique n'émeut guère ces pays et leur méfiance va surtout aux anciennes puissances coloniales dans lesquelles elles tendent même à inclure les Etats-Unis. La résistance à l'URSS a été parfois trop exclusivement le thème central de la politique américaine. Il en est résulté que les alliances conclues par l'Amérique dans certaines régions du globe ont été parfois ébranlées par des problèmes sans liens immédiats avec leur objectif

initial. Une coopération avec les Etats du monde libre ne devrait pas s'inspirer uniquement de la résistance aux Soviets mais d'autres objectifs qui intéressent effectivement ces pays. C'est en aidant ses alliés à résoudre les difficultés qui leur sont propres que l'Amérique fortifiera la position du monde libre.

Les Etats-Unis pensent influencer la politique et le comportement des Soviets, en dehors même des contacts directs qu'ils peuvent avoir avec Moscou:

a) En maintenant un potentiel militaire qui leur permette d'affronter une guerre nucléaire aussi bien qu'un conflit localisé. C'est le moyen le plus sûr de décourager toute agression. Les Etats-Unis doivent pouvoir compter en cela sur la coopération du monde libre.

b) En cherchant à prévenir qu'une nation libre ne tombe sous le joug soviétique sans provoquer toutefois de conflits qui seraient exploités par la propagande communiste.

c) En encourageant avec prudence et par des moyens pacifiques le nationalisme chez les satellites.

d) En prohibant, d'entente avec les autres nations intéressées, l'exportation de produits d'importance stratégique vers l'URSS.

Cette stratégie périphérique s'explique du fait que toute intervention américaine dans les affaires des Soviets irait certainement à fin contraire du but que l'on se propose. Et cependant, selon M. Dulles, la politique américaine ne serait pas étrangère aux événements qui se sont produits il y a quelques semaines au Kremlin. Bien qu'il s'agisse avant tout d'une affaire interne, il y voit l'aboutissement d'une tendance que l'Amérique aurait amorcée à la Conférence des Quatre Grands à Genève en 1955. Le Secrétaire d'Etat a révélé le 16 juillet dernier qu'à l'issue de cette conférence le State Department avait adressé aux ambassades des Etats-Unis une circulaire soulignant qu'un mouvement irrésistible venait de se déclancher en URSS et suggérant diverses manières de l'accélérer.

Au demeurant, la politique américaine est fondée sur l'hypothèse qu'à la longue les gouvernements libres l'emporteront sur les gouvernements despotiques. Ce triomphe de la liberté serait, selon M. Dulles, l'aboutissement d'une évolution et peut-être même - ce qui est moins probable - d'une révolution. "Je ne fixe pas de date pour l'aboutissement de cette tendance, ne sachant ce qui se passera dans une année, dans cinq ou dix ans" disait le 3 juillet dernier le Secrétaire d'Etat, "mais je suis persuadé que j'exprime une vérité fondamentale".

Le State Department croit en effet percevoir, au sein de l'Union soviétique, des aspirations vers une plus grande liberté d'expression, en même temps que le désir du peuple de jouir du fruit de son labeur.

Certes, les événements de juillet sont dus en partie à une lutte des individus pour le pouvoir. Mais ces individus ne s'identifient-ils pas à des tendances politiques ? Ceux que M. Dulles a dénommé les "fundamentalists" seraient persuadés qu'il importe avant tout de maintenir l'absolutisme du Kremlin et de régir, à l'instar de Staline, avec des verges de fer. Les "modernistes" semblent enclins à donner au gouvernement une apparence de flexibilité et au peuple l'espoir d'un sort meilleur.

Khrouchtchev, par son appel aux masses et ses promesses de leur donner plus de lait et de beurre que les Etats-Unis n'en produisent, a montré qu'il cherchait la faveur populaire. Il est également significatif qu'il ait triomphé au sein du Comité central, un organisme nombreux et partant moins exclusif que le Praesidium, encore que composé en partie de gens dont les suffrages lui étaient acquis. D'autre part, l'éducation en URSS se développe, la curiosité s'éveille, on cherche davantage à s'informer, à savoir ce qui se passe au dehors, on écoute la radio. Par des voies détournées, une littérature prohibée atteint les esprits alertés. L'Amérique peut, dans une certaine mesure, favoriser ce désir de connaître, encore que l'impulsion initiale provienne essentiellement de la tendance du

peuple à s'assurer plus de liberté, de sécurité et de bien-être. C'est certainement cette conviction qui explique les pourparlers engagés par Washington avec Moscou pour faciliter l'échange d'informations, les visites de savants et d'experts aux Etats-Unis.

Telle est bien l'interprétation que le Président a donnée des événements, au cours d'une conférence de presse le 17 juillet dernier. Selon M. Eisenhower, les changements qui sont intervenus au Kremlin sont dus à quelques pressions massives déclanchées de l'intérieur même du pays. Ceux qui ont été écartés du pouvoir représentent l'essence de l'ancienne doctrine bolchévique; ceux qui ont triomphé et semblent gagner du terrain sont les promoteurs de la décentralisation du contrôle économique et d'autres initiatives similaires. Il semble donc logique d'en déduire que ces derniers cherchent à satisfaire les vœux, les aspirations, les exigences du peuple.

C'est ainsi que Washington apprécie les événements de juillet. Bien que l'on entende parfois des jugements différents, il est un point sur lequel tous les Américains sont unanimes: ces événements ne signifient nullement un changement de la politique étrangère de Moscou. On est persuadé au contraire que celle-ci restera identique à elle-même: Molotov fut en effet accusé non pas d'avoir fait de mauvaise politique, mais d'avoir cherché à pervertir la bonne politique étrangère tracée par Khrouchtchev et le maréchal Boulganine.

Hongrie et Pologne - Desserrer l'emprise de l'URSS sur les satellites a été dès l'origine le but que s'est proposé l'administration républicaine. La politique dite de liberté est une attitude dynamique comparée à l'attitude statique du "containment" défini par l'administration démocrate. La première s'inspire de l'esprit de croisade traditionnel de l'Américain qui a foi en son propre idéal. La mort de Staline élargit les possibilités de cette nouvelle tactique qui, au demeurant, devait rester essentiellement pacifique. L'on ne saurait cependant oublier que certains propos tenus dans le

feu de la campagne électorale de 1952 donnèrent nettement l'impression que le Président et son futur Secrétaire d'Etat encourageaient à la révolte les peuples captifs en critiquant, à l'égard du communisme russe, la politique du "containment", "which has not contained it".

A vrai dire, le programme républicain ne comportait rien de plus que

1. le refus de reconnaître la pérennité de la domination russe sur les satellites,
2. l'opposition pacifique à cette domination,
3. une contre-action limitée donnant en exemple les bienfaits de la liberté dans le monde libre.

Par la suite, M. Dulles a été amené à préciser à plusieurs reprises la politique républicaine. La tactique envisagée ne devait pas être plus agressive que la marche de Josué au son des trompettes autour des murailles de Jéricho. Le leitmotiv restait en définitive que les aspirations naturelles de l'homme vers la liberté devaient inmanquablement amener la ruine du despotisme.

Les fissures que révélèrent, dans le bloc communiste, les événements de Pologne d'octobre dernier, suivis bientôt de la révolte hongroise, semblèrent lui donner raison. Et ceux-là mêmes qui reprochaient à l'administration Eisenhower trop de hâte "for instigating revolt" en parlant de liberté, furent les premiers à réclamer que les Etats-Unis "do something".

En réalité, comme nous l'avons vu, la politique dite "de liberté" ne recommandait pas un soulèvement violent et immédiat. L'ONU n'avait pas d'armée pour se porter à l'aide de ceux qui combattaient. Aucun traité ne pouvait être invoqué pour justifier l'intervention militaire du monde libre. "Les événements de Hongrie" me disait alors le directeur des affaires de l'Europe orientale, "sont un phénomène intérieur du bloc soviétique et n'atteignent pas la sécurité américaine".

La seule arme était donc la condamnation morale. L'alternative eut été pour les Etats-Unis une violation de la neutralité autrichienne et une entreprise qui eut pu amorcer une troisième et dernière guerre mondiale.

Mais le peuple américain, qui avait été saisi d'horreur devant la barbarie soviétique et d'admiration et de respect pour le peuple hongrois, éprouva un sentiment de frustration en réalisant que la politique dite "de liberté" ne prévoyait aucun moyen efficace d'aider ceux qui luttèrent pour recouvrer l'indépendance. Le fait que l'Administration établît qu'aucune émission radiophonique officielle n'avait pu être interprétée comme un appel à la révolte et qu'elle exprima le regret que ses intentions eussent été mal comprises ne satisfait personne.

La tragédie hongroise a prouvé que le communisme ne pouvait endoctriner l'âme d'un peuple et supprimer ses aspirations vers la liberté. La Hongrie ne redeviendra jamais le satellite soumis et complaisant qu'elle fut par le passé. Les Soviétiques ne peuvent plus avoir confiance dans les armées des satellites. En Hongrie, les troupes locales ont combattu les Russes; en Pologne, elles ont menacé de les combattre.

La méthode évolutive et modérée suivie par la Pologne qui tend vers son but sans sacrifier de vies humaines, correspond à la politique américaine. Aussi les Etats-Unis se sont-ils montrés immédiatement disposés à aider la Pologne sur le plan économique.

Dans l'opinion de Washington, la différence des méthodes appliquées par l'URSS à la Pologne et à la Hongrie s'expliquerait entre autres par le fait que le soulèvement hongrois a coïncidé avec l'ultimatum franco-britannique à l'Egypte. Ce geste aurait encouragé les Russes à recourir à une intervention brutale. Certains vont même jusqu'à prétendre que si les puissances occidentales n'avaient pas fourni à Moscou une sorte d'excuse, la Hongrie aurait réalisé le même degré d'indépendance que la Pologne.

Quoi qu'il en soit, ces événements ont fortifié l'Amérique dans la conviction que les variations de la tactique soviétique étaient plus un signe de faiblesse que de succès et que le "new look" était le résultat d'une nécessité et non d'une nouvelle conception politique.

III. L'Amérique et le Moyen-Orient

Quelle est l'attitude des Etats-Unis à l'égard du conflit israélo-arabe, de l'affaire de Suez et de la pénétration soviétique ?

1. Le conflit israélo-arabe a été dès l'origine du ressort de l'ONU. Celle-ci doit rester le forum compétent et le restera si les nations intéressées respectent, comme l'espère Washington, les idéaux de paix et de justice.

Certes, la nationalisation du canal par le président Nasser (et surtout la manière dont il a annoncé cette nationalisation), fut une provocation à l'égard de la France et de la Grande-Bretagne et une cause d'alarme pour Israël.

Mais les Etats-Unis demeurent convaincus que l'action entreprise par ces trois pays l'automne dernier fut une erreur. Le recours à la force entravait les laborieux efforts entrepris par le truchement de l'ONU pour l'établissement d'un système d'ordre universel, alors que les possibilités de négociations n'étaient pas complètement épuisées.

Des débats de novembre au sein de l'ONU une résolution constructive a émergé: la création de l'UNEF, alors que durant des années il avait été impossible de créer une force de police propre à renforcer l'autorité des décisions de l'ONU.

2. Le canal de Suez - De l'avis du State Department, ce problème, lié dans une large mesure à celui d'Israël, ressortit également, dans son essence, à la compétence de l'ONU.

Le seul accord reposant sur la décision unanime des intéressés est incorporé dans la résolution du Conseil de sécurité du 13 octobre

1956, qui énumère les six principes sur lesquels les parties sont tombées d'accord pour établir le statut final de l'exploitation du canal. Washington ne se dissimule guère les difficultés que comporte l'élaboration de la réglementation nécessaire pour la mise en oeuvre des six principes. Il reste convaincu néanmoins que même en cela l'ONU est le meilleur instrument de réalisation et constate que dès maintenant le canal est bel et bien ouvert à la navigation.

3. La pénétration soviétique - L'attitude de la Russie à l'égard du Moyen-Orient révèle, disent les Américains, un haut degré d'irresponsabilité. Moscou se propose d'affaiblir cette région du globe le plus possible en y maintenant le chaos à l'état endémique pour y pénétrer plus aisément.

Les Soviétiques ont cherché à tirer de chaque événement quelque profit sur le plan politique. Ils ont exercé une forte pression sur Israël, la France et la Grande-Bretagne, alors que ces trois pays avaient déjà renoncé à leur malheureuse entreprise, cherchant ainsi à détourner l'attention de leur attaque brutale contre la Hongrie.

C'est pour enrayer le désordre dans l'ensemble du Moyen-Orient que l'Amérique a élaboré "the American Doctrine for the Middle East", contenue dans le message du Président Eisenhower au Congrès du 5 janvier 1957. Le plan se propose trois fins essentielles, sous réserve de l'assentiment de chaque Etat intéressé:

a) l'Amérique est prête à renforcer la sécurité interne et la défense nationale de chaque Etat qui le désire par un accroissement d'aide militaire;

b) elle est prête à apporter sa contribution à des initiatives d'ordre économique propres à relever le standard de vie et à fortifier l'équilibre d'un pays pour contrer l'attrait des offres de collaboration que font miroiter les Soviétiques et qui ne tendent en fait qu'à hâter la subversion des Etats;

c) enfin, les Etats-Unis sont disposés à engager leur armée

pour prévenir toute intervention directe de forces contrôlées par le communisme international.

Persuadés de l'intérêt capital qu'ils ont à soustraire le Moyen-Orient à la domination soviétique, les Etats-Unis sont résolus à assumer dans cette région leur responsabilité en tant que "leader" du monde libre.

Dès le 1er mars, l'ambassadeur James Richard fut chargé d'aller expliquer aux gouvernements intéressés de quelle manière la "Doctrine américaine pour le Moyen-Orient" leur permettrait de consolider leur indépendance et d'élaborer des recommandations tendant à cette fin.

Le 5 août dernier, le Président a présenté au Congrès un premier rapport sur l'application de sa Doctrine. Il a affirmé que depuis l'approbation parlementaire du 9 mars, la résolution tendant à mettre en oeuvre la Doctrine avait joué un rôle essentiel dans la coopération entre les Etats-Unis et les Etats du Moyen-Orient contre la menace du communisme international. Les Etats-Unis doivent persévérer dans cette voie, faute de quoi, à la grande déception des Etats intéressés, ils desserviraient leur propre sécurité et la cause de la paix. Les pays suivants ont bénéficié de l'aide américaine: Libye, Afghanistan, Pakistan, Irak, Arabie séoudite, Ethiopie. En outre, un programme régional d'assistance économique a été mis en oeuvre sous les auspices du pacte de Bagdad, en coopération avec l'Iran, l'Irak, le Pakistan et la Turquie.

Les conclusions du rapport du Président Eisenhower apparaissent quelque peu optimistes après les récents événements de Syrie. La Doctrine Eisenhower prévoyait bien une aide militaire et économique aux pays du Moyen-Orient, elle autorisait même une riposte armée contre toute action militaire directe. Toutefois, elle est impuissante contre la simple subversion d'un Etat, conséquence d'une pénétration politique des Soviets. L'affaire de Syrie a démontré, à n'en pas douter, une grave lacune dans la politique américaine à l'égard du Moyen-Orient. Mais quelle eut été l'alternative ?

Afin de maintenir un certain équilibre des forces entre Israël et les Arabes, les puissances occidentales ont toujours refusé d'armer ces derniers dans une mesure correspondant à leurs effectifs. Les Arabes ont été ainsi contraints de chercher derrière le rideau de fer ce que les Occidentaux leur refusaient. Le conflit entre les Etats-Unis d'une part, la Syrie et l'Egypte d'autre part, se rattache donc directement au problème d'Israël.

En second lieu, les éléments sur lesquels se fonde la politique américaine au Moyen-Orient paraissent, à première vue, assez précaires. Les Etats-Unis n'ont guère innové car, à l'instar des Britanniques aux Indes, en Irak, en Iran et en Jordanie, ils s'appuient sur la classe exclusive des gouvernants et des féodaux et singulièrement sur les monarques. Les réactions populaires d'une opinion publique en voie de formation dans le Moyen-Orient pourraient bien un jour jeter à terre ce fragile édifice.

4. L'affaire de Suez, l'Amérique et l'Europe - On ne peut douter que l'Europe ait pleinement réalisé la situation dramatique dans laquelle se trouvèrent les Etats-Unis lorsque l'affaire de Suez les obligea à se désolidariser de leurs principaux alliés.

Il ne fait pas de doute que Washington a été sincèrement et profondément choqué de la manière dont le Royaume-Uni et la France l'ont tenu à l'écart de leurs projets. Certes, les services de renseignements américains avaient recueilli, avant le 29 octobre, des informations alarmantes. Mais la tragédie ne prit toute son ampleur que lorsque parvint à Washington la nouvelle de l'agression d'Israël contre l'Egypte; elle atteignit le lendemain son paroxysme avec l'ultimatum franco-britannique. Il en résulta une crise d'une violence telle que le drame hongrois passa momentanément au second plan.

Et cependant, les avertissements aux deux puissances européennes n'avaient pas manqué. M. Dulles et les hauts fonctionnaires du State Department avaient répété sur tous les tons à la Grande-

Bretagne et à la France qu'une attaque contre le canal serait un désastre pour la cause du monde libre. Les Américains ne croyaient guère réalisable le renversement de Nasser, principal objectif de la campagne, du moins pour les Français. Ils estimaient au contraire qu'une agression lui conférerait aux yeux des foules l'auréole du martyr.

La répulsion instinctive des Etats-Unis à l'égard de toute entreprise coloniale se doublait cette fois d'improbation pour l'entorse faite à la Charte des Nations Unies par l'emploi de la force à l'égard d'une nation faible et arriérée. Washington vit immédiatement que l'Occident allait perdre les sympathies de l'Asie tout entière dans la guerre froide avec la Russie, et que cette dernière ferait figure de champion des peuples nés à l'indépendance. Au surplus, comment la France et l'Angleterre pourraient-elles faire face à la guerre de guérillas qui allait immanquablement s'organiser en Egypte, alors que la France elle-même était impuissante à maîtriser l'Algérie. Enfin, il était évident que le canal serait bloqué, les pipe-lines coupés et que l'achat de pétrole en dollars allait encore aggraver la situation financière obérée des deux puissances européennes. Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que les Américains furent bons prophètes.

Le soir du 29 octobre, le Président Eisenhower passa sa colère sur le chargé d'affaires britannique, mon ami Coulson, qui avait été tenu dans l'ignorance de ce qui se tramait, et le chargea de faire part à Londres de la surprise que lui causait le complot Israël - France - Grande-Bretagne. Le même jour, le Président avait décidé de saisir l'ONU, ce que M. Cabot-Lodge fit le 30 octobre, en demandant au Conseil de sécurité de s'occuper de l'attaque d'Israël contre l'Egypte. Pour la première fois, la France et la Grande-Bretagne usèrent de leur droit de veto contre une résolution proposée par les Etats-Unis.

Le 31 octobre au soir, le Président Eisenhower s'adressait au pays et après avoir relaté les événements de Pologne, de Hongrie et

du Moyen-Orient, il déclarait: "Dans les circonstances que je viens de décrire, les Etats-Unis n'entendent pas être entraînés dans les hostilités. Certes, dans le Moyen-Orient, des injustices ont été commises à l'égard de toutes les nations intéressées. Mais je ne crois pas qu'un autre instrument d'injustice : la guerre, soit le moyen de réparer les torts. Il ne peut y avoir de paix sans droit et il ne peut y avoir, si nous voulons nous réclamer d'un code de comportement sur le plan international, un droit pour ceux qui s'opposent à nous et un droit pour nos amis. La paix que nous cherchons et qui nous est nécessaire signifie plus que l'absence de guerre. Elle signifie l'acceptation du droit et la recherche de la justice dans le monde entier."

Le 1er novembre, M. Dulles s'exprimait en des termes analogues devant l'Assemblée de l'ONU et proposait une résolution tendant à arrêter immédiatement les hostilités, résolution qui, l'on s'en souvient, fut adoptée par 64 voix contre 5. Je ne veux pas retracer ici la suite des événements; toutefois, je rappellerai encore les messages du Premier Bulganine à Eden, Mollet et Ben-Gurion (disant que la Russie était résolue à recourir à la force pour écraser les agresseurs et rétablir la paix dans le Moyen-Orient) et simultanément au Président Eisenhower, lui proposant d'agir d'un commun accord pour mettre fin par la force à la guerre en Egypte. Cette proposition, Eisenhower la rejeta comme "impensable"; le même jour, il faisait dire à Moscou par l'ambassadeur Bohlen que l'Amérique s'opposerait par la force à toute intervention soviétique. Cette ferme déclaration a certainement empêché que se renouvelle l'histoire des volontaires de la guerre de Corée.

Le 6 novembre, M. Eden acceptait le cessez-le-feu.

Selon M. Dulles, s'opposer à la Grande-Bretagne et à la France fut la plus importante décision prise par les Etats-Unis depuis la guerre. Ceux-ci n'ont pas hésité à le faire pour sauver la Charte des Nations Unies. Selon eux, l'alternative eût été l'écroulement de l'ordre mondial doublé peut-être d'une guerre nucléaire.

En dépit de la gravité du différend avec ses alliés, l'Amérique n'a jamais cessé de considérer l'unité du monde occidental comme le problème essentiel. Dans le discours télévisé qu'il prononça après l'attaque contre l'Egypte, le Président Eisenhower, surmontant sa déception, dit après avoir réprouvé l'usage de la force: "De l'affirmer dans le cas présent ne minimise pas l'amitié que nous portons à nos alliés, ni notre détermination de maintenir cette amitié. Nous sommes conscients de l'anxiété qui atteint Israël, la Grande-Bretagne et la France. Nous savons que ces pays ont été l'objet de provocations graves et réitérées."

L'Amérique n'abandonna pas ses amis en dépit de l'irritation des Arabes; elle s'employa même à ravitailler l'Europe en pétrole par le truchement des compagnies privées d'abord, puis officiellement, dès que les Anglo-Français eurent quitté le sol égyptien. Lorsque le plan officiel fut annoncé, les Etats-Unis avaient déjà envoyé en Europe 16.282.000 barriques de pétrole.

J'ai parlé de l'irritation des Arabes et j'en puis parler en connaissance de cause après les conversations que j'ai eues avec mes collègues du Moyen-Orient. Ceux-ci reprochent aux Etats-Unis la partialité de leur attitude en faveur de la Grande-Bretagne et de la France. L'Amérique, disent-ils, ne s'est pas opposée à ce que des armes qu'elle avait elle-même fournies à ses alliés dans le cadre de l'OTAN fussent utilisées pour une agression contre l'Egypte et contre l'Algérie. Elle est venue au secours de ses alliés en les ravitaillant en pétrole, en dépit du fait que c'était cette même agression qui les en avait privés.

Depuis lors, l'Amérique a multiplié ses efforts pour rétablir ses relations traditionnelles avec ses alliés. En revenant de la réunion de l'OTAN où régnait encore l'émotion causée par les affaires de Hongrie et de Suez, le Secrétaire d'Etat déclarait: "Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il n'y a plus de cicatrices, plus de divergences de vues sur le passé. Mais la meilleure manière d'oublier le passé c'est de forger l'avenir. Si nous pensons au futur et forgeons en-

semble l'avenir, ce sera le meilleur moyen de panser les vieilles blessures. Je crois que nous sommes sur la bonne voie."

En dépit des déclarations de M. Dulles, il y a, me semble-t-il, quelque chose d'irréversible, sauf événements imprévus, dans l'état de choses actuel. La Grande-Bretagne est la plus gravement affectée. La France inspire aux Américains la sympathie et l'amitié plutôt que la confiance. L'instabilité de son gouvernement et les variations de sa politique - après avoir lancé l'idée de la CED, elle l'a étranglée de ses propres mains - n'ont jamais suscité en Amérique une admiration excessive. Comme l'a écrit un diplomate français: "On aime la France pour certaines de ses qualités, mais ce ne sont pas toujours les qualités pour lesquelles elle souhaiterait être aimée." En outre, l'affaire d'Algérie navre le State Department. On espère toujours que la France mettra sur pied une solution constructive avant la prochaine Assemblée de l'ONU. Mais cet espoir est précaire. M. Dulles disait récemment à l'un de mes collègues que le drame algérien le tourmentait plus que tout autre problème. On appréhende le dilemme devant lequel l'Amérique va se trouver dans quelques jours à New-York.

Si la France n'inspire pas une confiance absolue, si l'on n'est pas persuadé de la sagesse de son comportement, elle possède néanmoins aux yeux des Américains une valeur essentielle: sa situation géographique. En effet, sans la participation active de la France, il n'est pas de défense possible de l'Europe occidentale dans une guerre conventionnelle. Sans la France, l'OTAN n'est pas viable; les Américains en sont si convaincus qu'ils lui pardonnent beaucoup et la considèrent un peu, non pas sans une vive sympathie du reste, comme un enfant terrible.

Il n'en est pas de même de la Grande-Bretagne. Sans doute a-t-on exagéré la "partnership" entre ce pays et les Etats-Unis. Longtemps on a parlé des peuples anglo-saxons, entendant par là une sorte de communauté d'idées et de sentiments. Or, c'est là un mythe. Plus de 30 millions d'Américains sont nés à l'étranger ou sont fils

d'émigrants. Parmi eux dominent les Italiens, les Polonais, les Allemands, les Russes et les Irlandais du Sud dont les sentiments anti-anglais sont particulièrement vifs. Les intentions britanniques leur paraissent souvent suspectes, l'anti-colonialisme étant, sans remonter à la guerre d'indépendance, un article du credo américain. De l'Irlande aux Indes, les Américains nourrissent une sympathie authentique pour toute nation luttant pour la liberté.

Les relations anglo-américaines ont commencé par une guerre entre la Grande-Bretagne et une colonie rebelle; elles se sont poursuivies quarante ans plus tard par une autre guerre. Ce sont en réalité les deux guerres mondiales et la menace de l'expansion communiste qui ont rapproché les deux peuples et accredité l'idée que la Grande-Bretagne et l'Amérique étaient faites pour s'entendre.

Sans vouloir approfondir davantage le sujet, une chose est certaine: c'est que la Grande-Bretagne continuait à jouir aux Etats-Unis d'une grande considération, - pour ne pas parler de respect - en dépit de l'affaiblissement de sa puissance après les deux guerres mondiales. Elle paraissait, grâce à sa vaste expérience de la politique internationale, à sa connaissance des hommes et des choses, se survivre à elle-même. Churchill avait, dans une large mesure, effacé l'impression défavorable laissée par les Stanley Baldwin, John Simon, Neville Chamberlain ...

L'affaire de Suez, l'aveuglement avec lequel les Anglais, reprenant des méthodes périmées, voulurent résoudre par la force le problème du canal, la manière dont ils se laissèrent entraîner par la France, la forme de l'ultimatum à l'Egypte et à Israël et enfin l'humiliant échec qui suivit ont porté au prestige de la Grande-Bretagne un coup redoutable. Les Américains, qui ressentaient parfois d'être traités comme un peuple mineur et sans expérience politique, malgré leur puissance économique et militaire, constatèrent que leur mentor avait commis la plus lourde erreur de l'après-guerre, en apportant la preuve irréfutable que cette force qui avait assuré la prédominance de l'Europe sur l'Asie, la dernière grande puissance européenne elle-même l'avait perdue.

C'est là, à mon avis, l'une des plus graves conséquences de l'affaire de Suez. Certes, comme nous l'avons vu, cet événement n'a nullement supprimé aux Etats-Unis le sentiment de la nécessité d'une collaboration étroite des puissances occidentales pour défendre l'Europe de l'ouest, ce glacis de l'Amérique. Mais l'Amérique sait qu'en dépit de son vaste territoire, d'une capacité de production quasi illimitée, et de ses armements, elle ne peut pas vivre sans ses alliés; elle ne peut pas vivre avec les Soviets installés sur les ruines de l'Europe et avec une Asie communiste dans le dos.

De cette situation, c'est l'Allemagne qui a largement profité. Par un simple jeu de bascule, l'affaiblissement de la confiance en la Grande-Bretagne a permis à la République fédérale de s'assurer en Amérique une position qui, après la guerre mondiale, eut paru inimaginable. Cette tendance est renforcée par l'amoindrissement de la France et de l'Italie avec leurs millions de communistes et par le redressement économique de l'Allemagne grâce à l'aide américaine.

De plus, à tort ou à raison, les Américains ont le sentiment que s'il fallait en découdre, la seule force continentale sur laquelle on pourrait compter serait constituée par les divisions allemandes qui ont rejoint ou doivent rejoindre l'OTAN.

IV. L'Amérique et l'Extrême-Orient

Je limiterai mon exposé aux pays asiatiques qui ont récemment provoqué quelque réaction américaine, me bornant à rappeler que pendant ces huit dernières années les Etats-Unis ont conclu des traités de sécurité avec la Corée, le Japon, Formose, les Philippines, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ils ont également adhéré au pacte des huit puissances dit de Manille, pour assurer la paix dans l'Asie du sud-ouest. Ces traités constituent un système de sécurité qui relie en un vaste arc de cercle les îles Aléoutiennes au Pacifique sud. Je mentionnerai également pour mémoire que les Etats-Unis ont, il y a quelques mois, renforcé leur collaboration avec les membres du

pacte de Bagdad, tout en restant "de jure" en dehors du pacte afin de ne pas mécontenter certains amis arabes.

Chine - A l'égard de la Chine, Washington n'entend modifier sa politique ni pour mettre fin à l'embargo économique, ni pour reconnaître le Gouvernement de Pékin ou permettre l'adhésion de ce dernier à l'ONU. Il y a quelques semaines encore, un haut fonctionnaire du State Department me disait "que les Etats-Unis quitteraient plutôt l'ONU que d'y siéger aux côtés de Mao".

Les Etats-Unis reprochent à la Chine de ne pas se comporter comme il convient à un pays qui veut accéder à la communauté des Nations: menace contre Formose, refus de renoncer à la force, agression en Corée, aide aux communistes en Indochine, aux Philippines, en Malaisie, arrestation de citoyens américains, etc. Le 29 juin, M. Dulles énumérait d'autres arguments encore qui militent contre la reconnaissance de la Chine: découragement des résistants à l'intérieur de la Chine, orientation des Chinois de l'étranger vers Pékin, trahison à l'égard de Formose, perplexité des Etats asiatiques libres du Pacifique et de l'Asie du sud-est. Je vous ferai grâce de la dialectique du Secrétaire d'Etat pour prouver que la reconnaissance d'un Etat est toujours un privilège et non un droit. En dépit de ces arguments, on ne saurait contester que la situation des Etats-Unis à l'égard de la Chine est anormale. Les deux pays se sont rencontrés à l'occasion de plusieurs conférences internationales. Un ambassadeur américain prend contact régulièrement avec un ambassadeur de Chine à Genève: ce qui pourrait être considéré comme un acte de tacite reconnaissance "de facto" !

Au surplus, la thèse de M. Dulles sur la reconnaissance n'a pas toujours été celle des Etats-Unis. Dès 1856, Franklin Pierce disait: "C'est une politique fermement établie des Etats-Unis de reconnaître tous les gouvernements sans se demander quelle est leur origine ou leur organisation, ou par quels moyens les dirigeants ont atteint le pouvoir, pourvu que le gouvernement "de facto" soit accepté par le peuple".

Mais mieux que par ces raisons et par l'improbation qu'inspire un Etat coupable de violer les règles essentielles de la morale internationale - et par surcroît impénitent - l'attitude américaine s'explique par des raisons positives et réalistes:

1. La reconnaissance du Gouvernement de Pékin entraînerait le démantèlement de la Chine de Formose. Or, Formose constitue un des maillons de la chaîne des bases américaines qui circonscrivent à l'Est le continent asiatique. Cette chaîne doit, d'une part, barrer l'accès du Pacifique à une Chine en voie d'expansion et, d'autre part, en cas de conflit, servir de base d'attaque contre le continent. Les avions japonais qui bombardèrent les Philippines, pendant la dernière guerre, partaient de Formose.

2. L'assouplissement de l'embargo économique américain permettrait à la Chine d'accélérer son développement industriel, de hâter d'une ou deux décennies le jour où elle fera figure de grande puissance militaire, ce qui modifierait dangereusement l'équilibre des forces dans le Pacifique. Selon les informations qui parviennent à Washington, l'industrialisation de la Chine se heurterait, en dépit de l'aide soviétique, à des difficultés considérables, et c'est pourquoi Pékin désirerait plus que jamais des livraisons américaines.

3. A ces arguments, on peut en ajouter un autre de portée plus générale: la présence de la Chine au Conseil de sécurité et même à l'Assemblée générale de l'ONU affaiblirait la position déjà fortement ébranlée des puissances occidentales.

Certes, on peut taxer de politique à courte vue un comportement fondé sur des considérations aussi instables. Mais quelle serait l'alternative ?

Si l'Amérique n'aperçoit pas d'alternative, il ne lui reste qu'à s'accommoder de ce pragmatisme immédiat. Si Formose doit disparaître et la Chine devenir une grande puissance militaire, que cela soit le plus tard possible, dans l'espoir qu'entretiens quelque changement surviendra qui modifierait les données essentielles du problème des relations entre la Chine et les Etats-Unis.

Est-ce à dire que cette attitude rigide soit immuable ? Il serait trop de l'affirmer, car il ne fait guère de doute qu'un glissement se produit dans les milieux parlementaires et atteint l'opinion publique vers une politique plus souple à l'égard de la Chine. La désinvolture avec laquelle le Royaume-Uni et la France envisagent de libéraliser leur commerce avec Pékin a provoqué une vive réaction, mais cette réaction a fait long feu. Bien plus, des sénateurs démocrates n'hésitent pas à suggérer quelques concessions en faveur de Pékin. Un sénateur républicain s'est même rallié en cela à ses collègues démocrates.

Pour l'instant toutefois, le Gouvernement s'en tient toujours à la politique définie par M. Dulles dans son discours du 28 juin: " Nous cherchons à fixer notre attitude à l'égard de la Chine sans préjugé ni émotion, sauf l'indignation que nous inspire le traitement infligé à des citoyens américains. Nous ne croyons pas que tout changement d'attitude doive être évité uniquement pour rester logiques avec nous-mêmes ou parce qu'un changement pourrait être interprété comme l'aveu d'erreurs passées. Nous ne perdons pas de vue la possibilité d'influencer le régime communiste pour l'amener à des méthodes meilleures en entretenant avec lui des relations diplomatiques ou de simples contacts commerciaux ou culturels. Mais les expériences faites par ceux qui ont reconnu Pékin ou qui ont affaire à lui nous ont convaincus que, dans les conditions actuelles, ni une reconnaissance, ni des relations commerciales ou culturelles n'influeraient favorablement ^{sur} l'évolution des événements."

"Le peuple chinois est avant tout individualiste. Nous pouvons admettre avec confiance que les règles du communisme international de stricte observance sont en Chine, comme partout ailleurs, un phénomène passager et non un phénomène durable. Nous devons à nous-mêmes, à nos alliés et au peuple chinois de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que ce phénomène soit passager."

Japon - La récente visite de M. Kishi à Washington au cours du mois de juin a souligné l'intention des Etats-Unis de faire du

Japon l'un des piliers de sa politique en Asie. Le Japon reprendrait ainsi le rôle attribué immédiatement après la guerre à la Chine de Chang. Il deviendrait l'instrument de la politique américaine, le champion du monde libre face à la Chine et à la marée montante du communisme. Le "plan Kishi" devrait permettre au Japon de jouer ce rôle en assurant son équilibre économique. Acceptant les disciplines américaines dans ses relations commerciales avec la Chine, Tokio se verrait, en contre-partie, faciliter l'accès aux marchés et aux matières premières du sous-continent.

Cette orientation nouvelle qui fait du Japon la pierre angulaire de la politique américaine en Asie éveille chez certains, dont les Britanniques qui connaissent l'Extrême-Orient, un scepticisme dont je crois discerner les motifs essentiels:

1. Le Japon entend-il réellement être l'instrument en Asie de la politique américaine ? Qu'il accepte aujourd'hui ce rôle parce qu'il y voit le moyen le plus expédient de libérer son territoire de l'emprise des Etats-Unis, tout en s'assurant une aide économique indispensable, cela se conçoit. Mais cela signifierait du même coup que cette position de brillant second ne saurait être dans l'esprit de Tokio qu'une tâche transitoire, le pont vers un avenir qui lui rendrait la puissance en même temps que la liberté de choisir ses amis.

2. Dans l'âge atomique, il n'est guère concevable qu'un petit archipel accroché aux flancs d'un vaste continent puisse rester indéfiniment en froid avec de puissants voisins. Que ce soit pour leur barrer l'accès au Pacifique ou pour servir d'avant-poste au monde occidental, le Japon n'aurait aucun intérêt à la longue à se confiner dans ce rôle d'opposition, d'autant plus que sur le plan économique la Chine constitue son fournisseur et son acheteur naturels.

3. Les Japonais ne sont certes pas populaires en Asie. Il est fort douteux que les pays même non teintés de communisme acceptent avec faveur Tokio comme chef de file. L'Inde verrait avec déplaisir

le Japon assumer ce rôle, ce qui ne servirait pas la cause du monde libre.

4. Le Gouvernement de M. Kishi offre-t-il la stabilité nécessaire pour servir de pivot à une entreprise d'une telle envergure ? Si la situation de ce dernier devait se révéler précaire, l'évolution des événements se précipiterait au détriment des intérêts occidentaux.

Pour ces raisons, et d'autres encore, l'Administration américaine ne se fait-elle pas quelques illusions en témoignant, en façade du moins, une telle confiance au Premier japonais?

Mais quelle est l'alternative ? Telle est la question qu'il faut toujours se poser avant de juger des mérites d'une initiative américaine. L'Inde a apporté aux Etats-Unis bien des déceptions; je ne parlerai pas des dramatiques expériences faites durant et après la guerre mondiale avec la Chine de Nankin. Dans ces conditions, on peut imaginer que si l'Amérique joue la carte japonaise, c'est qu'elle n'a guère le choix des moyens. Au surplus, le fait qu'elle ait tenu à se réserver quelque possibilité de pression: la souveraineté "de facto" sur les îles Riu Kiu et Bonin, semble indiquer qu'elle n'entend pas se départir d'une certaine circonspection.

Corée - Le retrait des forces américaines du Japon ne saurait nous laisser indifférents. En effet, les engagements pris à ce sujet par Washington à l'égard de M. Kishi coïncident avec la décision des Etats-Unis de rejeter, pour l'importation d'armes nouvelles en Corée, les dispositions de l'article 13 d de la convention d'armistice. Le renforcement des bases américaines en Corée est sans aucun doute le corrélatif de l'affaiblissement des bases au Japon. Aussi avons-nous été bien inspirés de ne pas modifier notre attitude à l'égard de la Commission neutre de surveillance en Corée.

Dans sa conférence du 14 août, le Président Eisenhower a invoqué, en un langage que le "New York Times" a qualifié de "dramatique", le cas de la Corée pour justifier le maintien intégral du

"programme de Mutual Security". "Nous avons investi en Corée" a dit le Président, "135.000 morts. Cet investissement était nécessaire pour garantir notre sécurité dans le monde et pour sauvegarder la cause de la liberté. Allons-nous annuler le sacrifice de ces hommes en refusant de reconnaître la position de la Corée qui ne peut défendre un front de 155 milles sans recevoir de nous une aide adéquate ?" L'Amérique a déjà dépensé en Corée 840 millions de dollars et malgré son désir de réaliser des économies, le Président a constaté que la Corée dépendait militairement de l'aide américaine. "Les morts que déplore l'Amérique" a-t-il conclu, "sont peu nombreux comparés aux Coréens qui ont fait le sacrifice de leur vie pour leur liberté et pour la nôtre." J'ai cru opportun, dans les circonstances actuelles, de rapporter intégralement ces propos du Président Eisenhower, afin de bien souligner l'importance qu'attache le Gouvernement américain à la base militaire de Corée.

V. Remarques sur la politique américaine

Le Gouvernement américain, en sa qualité de leader du monde libre, est l'objet d'âpres critiques de la part de l'Europe. On reproche à Washington sa faiblesse, son indécision, la maladresse de ses méthodes diplomatiques. Les événements de Syrie ont fourni un nouvel élément à ses détracteurs. Il ne m'appartient pas de défendre l'Administration américaine. Toutefois, ces critiques me semblent parfois ignorer certains éléments essentiels d'appréciation.

1. La désunion qui a régné dans le monde occidental et qui plonge ses racines dans un lointain passé n'est pas le fait de l'Amérique. Les deux guerres mondiales, surtout la première, sont issues de conflits entre Etats européens; j'en citerai comme exemples la rivalité franco-allemande ou la rivalité anglo-allemande.

2. L'effondrement de la prédominance occidentale en Asie et en Afrique fut la conséquence immédiate de l'affaiblissement de l'Europe.

3. Le ressentiment qui existe contre l'Europe occidentale dans tous les pays libérés de sa tutelle est dû surtout au colonialisme. L'exploitation dont les peuples croient avoir été les victimes ne fut pas toujours, je le reconnais volontiers, l'effet d'un plan concerté, mais plutôt le résultat du choc, sur le plan économique ou technique, de civilisations parvenues à des stades différents.

Il n'en est pas moins certain que le sentiment d'avoir été exploités, sous-estimés et brimés persiste dans les territoires soumis jusqu'à présent à la prédominance européenne. L'Amérique, qui n'est pas à proprement parler une puissance coloniale, ne porte dans ce domaine également qu'une part limitée de responsabilité.

4. La confusion qui règne dans le Moyen-Orient n'est pas à l'origine le fait des Américains. Il n'est que de se rappeler la main-mise de la Grande-Bretagne sur l'Egypte et le canal de Suez, le comportement des Anglais au Caire durant la dernière guerre mondiale, les négociations importantes de la France avec la Syrie et le Liban pour mettre fin au mandat de la Société des Nations, l'affaire d'Alexandrette, l'expulsion des Français de Syrie par la Grande-Bretagne, pour se rendre compte que l'état d'esprit des Arabes et leur ressentiment contre l'Occident ne sont pas nés de la politique américaine.

5. Certes, on peut admirer la politique de l'Angleterre au cours du siècle dernier, la maîtrise et l'habileté avec laquelle elle a régi son empire. Mais si l'on compare le "leadership" de la Grande-Bretagne à celui de l'Amérique, on ne saurait négliger un fait essentiel: les conditions différentes dans lesquelles s'est exercée et s'exerce cette "leadership".

L'Angleterre a régné au temps du concert des puissances et de l'équilibre européen en face d'une Asie amorphe, arriérée et désaxée. Le problème qui se pose aujourd'hui est totalement nouveau. Il est redoutable dans sa simplification.

L'Amérique est la seule grande puissance occidentale qui ait survécu à la dernière guerre. Elle se trouve face à face avec une

seule grande puissance: l'URSS. Du même coup, le dialogue est devenu direct. Il supprime l'application de méthodes diplomatiques souples et astucieuses ou simplement prudentes qui atténuent les heurts et donnent le temps de la réflexion; de même, l'évolution de l'opinion universelle empêche le recours à la force comme moyen rapide et efficace de régler les conflits à l'égard des peuples arriérés. Je souligne ce point, qui explique dans une large mesure ce que l'on considère comme une faiblesse du gouvernement de Washington: la crainte, en évoquant la force, de créer l'irréversible et de déclencher une guerre atomique qui détruirait le monde. La responsabilité immédiate que comporte la "leadership" de l'Occident est donc aujourd'hui sans commune mesure avec celle que comportait la "pax Britannica". Ceux qui auraient souhaité une intervention armée de l'Amérique en Hongrie ou dans l'affaire de Suez devraient s'en souvenir.

6. Les détracteurs de la politique des Etats-Unis ne se demandent pas toujours ce que peut être la réaction de l'Américain moyen devant l'attitude souvent inamicale de l'Europe à l'égard de son pays. Ces détracteurs oublient parfois le plan Marshall, l'aide économique et militaire sous toutes ses formes; ils affectent même de croire que c'est l'Amérique qui a imposé à l'Europe le pacte Atlantique. L'Américain moyen éprouve parfois une certaine rancœur en constatant qu'il n'est guère payé de retour pour les sacrifices qu'il s'est imposés.

7. Enfin, la tâche du Président n'est pas facilitée par la situation politique intérieure. L'administration républicaine doit collaborer avec un Congrès démocrate. D'autre part, le parti républicain, sachant qu'il ne pourra plus compter sur le Président Eisenhower en 1960, prépare les élections en recherchant la popularité par des mesures d'économie démagogiques qui, du même coup, sabotent le programme du Président et amoindrissent le prestige de ce dernier. Les événements de Syrie et la découverte par les Soviets de l'arme absolue ont également portés un coup très dur à l'Administration américaine.

8. En bref, si l'on peut formuler à l'égard de la politique étrangère américaine des critiques justifiées, les quelques considérations qui précèdent faciliteront une plus juste appréciation du rôle joué par les Etats-Unis au cours de ces dernières années.

B. Le désarmement

Il me paraît inutile, alors que les négociations de Londres n'ont abouti à aucune décision, de reprendre les propositions formulées de part et d'autre et qui n'ont jamais revêtu de forme définitive. Je me bornerai donc à quelques remarques d'ordre général.

1. Les Etats-Unis, et je crois pouvoir dire leurs alliés, sont persuadés que s'ils possèdent encore quelque avantage militaire sur l'URSS, cette supériorité réside uniquement dans la fabrication et le perfectionnement des engins nucléaires, et encore ne sont-ils pas absolument certains de cette avance, qui en tout état de cause va s'amenuisant.

En revanche, il saute aux yeux que dans le domaine des effectifs et des armes conventionnelles, l'Est, si l'on y inclut la Chine, accuse sur l'Ouest une supériorité militaire numérique écrasante et cela en dépit de l'OTAN.

2. Le premier souci des Etats-Unis est d'éviter une attaque par surprise ou tout au moins d'en diminuer le risque. Cette considération avait déjà inspiré la proposition des "open skies" du Président Eisenhower à la conférence de Genève en juillet 1955. En effet, si l'agresseur peut opérer par surprise, le perfectionnement et le nombre de bombes atomiques dont disposent les belligérants ne sont plus des facteurs déterminants. La supériorité technique présumée de l'Amérique cesserait d'être décisive. C'est pourquoi Washington a suggéré un contrôle combiné, assuré par une inspection aérienne et terrestre. Les modalités de cette inspection ont été, comme l'on sait, rejetées par les Soviets le 24 août. Du

reste, en proposant cette formule d'inspection, l'Administration américaine s'expose au danger de n'être suivie ni par l'opinion publique, ni par le Congrès. Une majorité des deux tiers serait nécessaire au Sénat pour entériner un traité qui introduirait ce mode de contrôle.

3. En revanche, l'URSS et les Etats-Unis ont une préoccupation commune: l'un et l'autre pays paraissent craindre que les armes atomiques cessent d'être le monopole de trois puissances seulement et que le danger d'une guerre nucléaire s'en trouve accru. C'est pourquoi la délégation américaine a proposé à Londres d'employer à des fins pacifiques toutes les matières fissiles qui seraient produites à l'avenir. Cette suggestion tend en fait non seulement à arrêter la course aux armements atomiques mais à perpétuer le monopole des grandes puissances. En l'acceptant, les Soviets auraient admis la supériorité présumée des Etats-Unis dans le domaine des armes nucléaires et renoncé à renverser la situation. Ils auraient obtenu en échange qu'un pays comme l'Allemagne ne fabrique pas d'engins nucléaires et que ceux-ci, dans le camp occidental, se trouvent exclusivement en mains des Américains et des Britanniques.

4. L'impression américaine a été, dès le début de la conférence de Londres, que Moscou désirait un arrangement, si limité soit-il, pour des fins de politique générale. Cette opinion m'a été confirmée par M. Zaroubine, ambassadeur à Washington. Tel semble toujours être l'espoir de M. Stassen.

5. Les efforts tendant à la limitation des armements ne peuvent être un succédané pour la solution des problèmes politiques. La limitation des armements et la solution de ces problèmes sont étroitement liées.

6. Les Etats-Unis sont persuadés de la nécessité d'agir alors qu'il en est encore temps pour mettre l'humanité à l'abri des pires catastrophes. Toutefois, cette action ne saurait être poursuivie au détriment de la sécurité de l'Occident. Tout se ramène donc à

une question de confiance. Or, cette confiance n'existe pas. Dans sa conférence de presse du 7 août, le Président Eisenhower déclarait: "Nous pouvons discuter à perte de vue du désarmement; aucune décision que nous pourrions prendre ne sera efficace si nos plans ne sont pas assortis d'un renforcement de la confiance réciproque."

7. Reste le problème de la Chine de Pékin. Quelle serait la valeur d'un accord entre l'URSS et l'Occident qui laisserait à la Chine toute liberté ? J'ai posé la question au State Department. On m'a répondu que dans la phase actuelle des conversations, la collaboration de la Chine n'était pas indispensable. La question n'en retient pas moins l'attention de Washington. Il est évident que dans une phase ultérieure, les modalités d'un accord sur le désarmement devraient être étendues à la Chine.

8. Ce problème est au surplus lié à celui des bases américaines à l'étranger qui ne sont pas couvertes par des zones d'inspection. La zone européenne envisagée couvrirait les bases américaines au Groenland, en Grande-Bretagne, en Turquie et dans une partie de l'Espagne. Quant aux autres bases, M. Dulles s'en est prudemment tenu à des généralités dans la conférence de presse du 6 août. Depuis lors, la question a été reprise par la délégation soviétique.

9. Des conversations de Londres, une impression très nette se dégage. La préoccupation qui domine les soucis de chacune des parties est l'opinion publique mondiale. Les Etats-Unis redoutent que les propositions soviétiques ne tendent en définitive qu'à des fins de propagande. Pour contrer cette propagande, ils multiplient eux-mêmes, avec l'aide de leurs alliés, les suggestions spectaculaires sur les pays qui ne sont pas engagés dans le débat. Tel est le cas pour l'inspection aérienne en général et en particulier sur la calotte polaire que les Russes ont si aisément tournée en dérision.

Cette considération, ajoutée à la certitude de l'Occident que les armes nucléaires seules peuvent lui assurer une supériorité militaire sur les Soviets constitue un obstacle décisif à la con-

clusion d'un véritable accord de désarmement. Si après des mois de palabres les négociations devaient aboutir sur quelques points secondaires, ce serait le cas de dire que "la montagne a accouché d'une souris".

C. La Suisse et la Communauté Atlantique

1. La Communauté Atlantique, si je prends ce terme au sens où l'entendent communément les Américains, n'est pas uniquement une notion politico-juridique; elle existe "de facto". Elle comprend assez exactement ce qu'on est convenu d'appeler l'Occident, "das christliche Abendland". Dans l'esprit des Américains, elle s'étend aux pays qui, tels la Suisse et la Suède, n'ont conclu avec les Etats-Unis aucun accord politico-militaire. Par le Commonwealth britannique d'une part, par la communauté panaméricaine et le système de sécurité inspiré en Asie par les Etats-Unis d'autre part, la Communauté Atlantique est en contact avec l'ensemble du monde libre.

2. Si la Communauté Atlantique existe "de facto", est-il de l'intérêt de la Suisse de consolider une situation dont elle jouit de fait - de cela nous avons maintes preuves - en s'engageant dans la voie des accords politico-militaires ou économiques d'intégration, ce qui du même coup entraînerait l'abandon total ou partiel de son statut traditionnel ?

3. Considérée dans son sens plus restreint d'organisation politico-juridique, la Communauté Atlantique repose en dernière analyse sur les Etats-Unis. L'OTAN, qui en est l'expression militaire, serait inconcevable sans leur active participation. Le "Mutual Security Program", qui s'adresse à l'ensemble du monde libre, est une création américaine. Ainsi les Etats de l'Occident dépendent-ils militairement et économiquement, dans une large mesure, de l'aide des Etats-Unis. De cette aide matérielle, ils ne peuvent se passer.

Or, la Suisse a le privilège inappréciable, pour des raisons qu'il est superflu de rappeler, de ne dépendre ni de l'aide militaire, ni de l'aide économique américaines. Elle n'a sollicité ni l'une, ni l'autre. Les Américains le savent et l'indépendance dont nous jouissons à leur égard a contribué dans une large mesure au prestige dont notre pays jouit aux Etats-Unis.

Sans l'aide de personne, la Suisse a donc pu maintenir une économie saine et une défense nationale efficace. Elle l'a fait sans recourir aux avantages supplémentaires qu'aurait pu lui assurer son adhésion à des organisations politico-militaires.

4. Mais ces organisations politico-militaires (OTAN) ou politiques (Conseil de l'Europe), ne comportent-elles pas pour la Suisse de graves inconvénients ?

a) Je note tout d'abord qu'elles répondent à une situation donnée; elles sont donc essentiellement contingentes et peuvent se perpétuer ou disparaître au gré de l'évolution des relations entre l'Est et l'Ouest. C'est ainsi que nous pourrions assister un jour à la libération des satellites, à l'effondrement du communisme ou à une troisième guerre mondiale, autant d'éventualités qui, si elles se réalisaient, bouleverseraient de fond en comble les données actuelles. Il serait donc téméraire d'engager définitivement l'avenir de notre pays en abandonnant, pour s'adapter à des phénomènes qui ne sont peut-être que transitoires ou temporaires, notre attitude traditionnelle. Car une fois ce pas franchi, il n'est guère de possibilité de retour.

b) Si je suis bien informé, personne ne nous demande sérieusement d'abandonner cette attitude traditionnelle. Si, théoriquement, les Etats-Unis blament le neutralisme et parfois la neutralité lorsqu'ils confondent ces deux notions, ils n'hésitent jamais à mettre la Suisse au bénéfice d'une exception. Les Américains savent apprécier les avantages que présente l'existence d'un pays neutre et les services que ce pays peut rendre à la communauté des nations, ne serait-ce que par son impartialité et son objectivité, ou encore

en prêtant son territoire pour faciliter, dans une atmosphère détendue, certains échanges de vues particulièrement graves sur le plan international. Certes, comme je l'ai dit tout à l'heure, les Américains inclinent à nous considérer comme membre "de facto" de la Communauté Atlantique, et par les principes que nous défendons et parce que géographiquement nous appartenons au monde occidental. Mais ils ne nous ont jamais demandé, sur le plan politique ou militaire du moins, aucun geste qui puisse compromettre notre statut traditionnel. L'Amérique sait que la Suisse est, sur le plan idéologique, l'adversaire le plus convaincu du communisme international. Elle voit donc en nous moralement un partenaire aussi sûr, pour ne pas dire plus sûr, que certains pays liés à elle par des accords politiques et militaires. Elle nous compte parmi les peuples qui se défendraient jusqu'à la limite de leurs forces contre toute agression et cette considération suffit pour assurer notre réputation sans qu'elle exprime le besoin d'exiger de nous davantage.

c) La Suisse jouit dans le monde d'une situation et d'un prestige sans exemple aux yeux de tous les peuples qui ont récemment conquis leur indépendance. Ces peuples savent que nous avons édifié un Etat prospère par nos propres forces, sans rechercher d'extension territoriale, sans vivre de la substance des autres. Tandis que la plupart des pays occidentaux, même affaiblis militairement, sont toujours suspects de visées impérialistes et colonialistes, la Suisse est pour les Asiatiques, les Africains, les Américains un exemple à suivre: le pays qui a conquis et conservé son indépendance par son courage et son obstination contre les entreprises de puissants voisins. Chacun y voit la preuve qu'un Etat peut être prospère sans recourir au colonialisme. La Suisse inspire confiance car, en dépit de sa structure ethnique, elle n'a ni problème racial, ni problème minoritaire. Elle n'a pas d'ambitions politiques; on peut recourir à son potentiel économique sans avoir à se plier à des exigences expresses ou tacites, à des conditions onéreuses ou humiliantes. De tout cela, j'ai pu amplement me convaincre au cours de mes fréquents entretiens avec mes collègues asiatiques et africains.

Il ne fait pas de doute que si nous nous apparitions trop étroitement aux grandes puissances occidentales nous donnerions l'impression de nous solidariser avec des méthodes aujourd'hui révolues. Or, l'amitié de l'Asie et de l'Afrique nous est précieuse; son importance ira grandissant au cours des prochaines décennies.

d) Enfin, je suis convaincu que la Suisse neutre a sa vocation propre, qu'elle a un rôle à jouer non plus seulement en Europe mais dans la Communauté des nations. Notre neutralité, qui avait été créée pour la condition européenne, prend une signification nouvelle: elle se trouve transposée sur le plan mondial. Le nombre va croissant de ceux qui reconnaissent combien il est utile qu'au milieu du désarroi et de la confusion générale un pays équilibré, impartial, sans ambitions politiques, donne l'exemple du bon sens, de la tolérance, de la modération et de l'impartialité. Nous nous verrons confier des tâches nouvelles auxquelles nous devons nous préparer avec gravité, en évitant de nous compromettre dans des conflits passagers, en restant fidèles à notre politique traditionnelle et en conservant jalousement notre quant-à-soi et notre indépendance de jugement. Nous ne devons sous aucun prétexte nous laisser entraîner dans le sillage des grandes puissances et nous essouffler à les suivre à l'image de maints petits pays européens.

Sur le plan économique, il se peut que nos intérêts immédiats nous obligent à accepter certaines formules de compromis, mais nous ne devons jamais oublier que le problème politique est sousjacent et que l'intégration économique n'est que le fourrier de l'intégration politique.

5. Cela ne signifie nullement que nous devons nous confiner dans un superbe isolement. Notre collaboration avec l'Occident résulte de la nature même des choses. Mais notre contribution de fait à la Communauté Atlantique sera d'autant plus précieuse qu'elle sera volontaire et soustraite à toute pression indue. La possibilité d'une collaboration compatible avec notre statut traditionnel a été amplement démontrée sous la forme coopérative, au sein de

l'OECE et de l'Union européenne de paiements. Cette coopération est restée objective, à la mesure de nos besoins et de nos intérêts, sans manquer aux devoirs de la solidarité. En revanche, c'est avec raison que la Suisse s'est tenue à l'écart du Conseil de l'Europe d'une part et des organisations créées par les Six pays (CECA, Euratom, marché-commun) d'autre part, qui toutes tendent finalement vers une intégration politique. Je remarque à ce propos que les Etats-Unis, en dépit de leurs sympathies pour l'intégration européenne, n'ont exercé sur nous aucune pression indue pour nous engager à adhérer à la Petite Europe.

6. Enfin, en nous joignant au mouvement d'intégration ou à une communauté juridique, nous serions immanquablement entraînés à adhérer à l'ONU. Or, sur ce point également, la Suisse doit éviter de compromettre sa vocation et son avenir par un geste hâtif. Les affaires de Suez, d'Algérie, de Chypre, le conflit israélo-arabe ont démontré combien il avait été judicieux de notre part de rester hors de l'ONU, sans négliger aucune occasion de coopérer avec elle dans des limites raisonnables. Si, dans ces divers conflits, nous avions pris parti en faveur des puissances colonialistes - nous qui n'avons jamais eu de colonies - nous serions devenus suspects à tous les peuples asiatiques, africains et sud-américains qui, groupés, disposent de la majorité à l'Assemblée générale. Si nous avions pris parti contre elles, nous nous serions brouillés avec nos plus proches voisins et des pays amis. L'abstention même n'aurait pas été une sauvegarde.

Dans les circonstances actuelles, l'ONU est impuissante. Le Conseil de sécurité est le champ clos où s'affrontent les Etats-Unis et l'URSS. Nulle mesure décisive n'est concevable sans l'accord des deux grandes puissances. Aussi longtemps que durera cet état de choses, la Suisse peut rendre à la communauté des Nations des services infiniment plus précieux en restant hors de l'ONU qu'elle pourrait le faire en y adhérant, si elle se garde de compromettre la situation unique qu'elle doit à une longue pratique de la neutralité.
