

En l'ann. d'odis.ch/12455
4.10. n.l.



LÉGATION DE SUISSE EN EGYPTE
LE CAIRE

Le Caire, le 30 septembre 1955.

B.02.1. - B/ab

Rapport politique no 17

Achats d'armes à la Tchécoslovaquie

Monsieur le Président de la Confédération,

La nouvelle annoncée par le Président Nasser le 27 septembre, dans son discours à l'ouverture de l'exposition des forces armées, que l'Egypte avait conclu avec la Tchécoslovaquie un accord commercial pour lui acheter des armes, a provoqué ici, comme ailleurs ensuite, la plus vive sensation.

On peut considérer cet événement comme peut-être le plus important qui soit survenu dans le Moyen-Orient depuis la fin de la guerre, car il ouvre toute grande la porte à l'influence russe dans une partie du monde où elle ne s'était pas encore manifestée, du moins de façon aussi visible. L'étiquette tchécoslovaque ne trompe personne: il s'agit en fait, d'après tous les renseignements que j'ai pu recueillir, d'un accord par personne interposée avec l'URSS, et dans les conversations, voire dans certaines nouvelles de presse, c'est ainsi que la transaction est mentionnée.

Vous savez déjà comment le Chef d'Etat égyptien a présenté la nouvelle: après avoir rappelé qu'un des objectifs de la Révolution était de renforcer l'armée égyptienne, non dans un sentiment belliqueux, mais pour assurer au pays sa sécurité en lui donnant les moyens d'assumer sa défense, le Lt-Col. Nasser a retracé l'histoire des tentatives faites par l'Egypte pour obtenir des armes des puissances occidentales, ainsi que les difficultés rencontrées dans ses efforts. Cet exposé a pris la forme

Monsieur Max Petitpierre
Président de la Confédération
Chef du Département politique fédéral

B e r n e



d'amers et parfois violents reproches adressés à la France, aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne pour les conditions inacceptables dont ils avaient fait dépendre la livraison d'armes. La France avait bien accepté d'en fournir, mais à condition que l'Egypte modifie son attitude dans l'affaire nord-africaine, "nous demandant d'oublier que nous étions arabes"; elle a aussi menacé d'armer Israël. Le gouvernement américain a proposé des armes, mais seulement si l'Egypte acceptait de signer un pacte de sécurité mutuelle ou d'adhérer à d'autres accords. Elle refusa et ne put donc obtenir d'armes américaines. Quant au Royaume-Uni, il avait répondu qu'il était prêt à fournir au gouvernement égyptien des armements militaires, mais il n'a pu en livrer qu'une faible quantité, ce qui ne devait pas permettre à celui-ci d'atteindre son but essentiel. Pendant que l'Egypte essayait vainement de créer une armée digne d'elle, son ennemi, Israël, recevait des armes des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France, du Canada, de la Belgique, de l'Italie et d'autres sources (la Suisse n'a pas été mentionnée dans cette énumération. Nous devons avoir moins de chance avec le Secrétaire d'Etat adjoint américain aux affaires du Proche-Orient, M. George Allen: dans les déclarations faites à son départ de New York, il n'a pas hésité à citer notre pays, à côté de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie... et de la Tchécoslovaquie parmi les fournisseurs habituels d'armes au Moyen-Orient).

Se référant aux nouvelles de presse étrangères selon lesquelles l'armée israélienne pourrait vaincre à la fois l'Egypte et le reste du monde arabe, Nasser rapporta qu'il avait demandé aux représentants des pays occidentaux pourquoi ils se refusaient à livrer des armes à l'Egypte puisque les forces israéliennes étaient tellement mieux équipées. Pour toute réponse, la France se borna à critiquer la politique égyptienne en Afrique du Nord. C'est alors qu'en vue d'obtenir ce qu'il voulait, Nasser se décida à approcher tous les pays, en soulignant qu'il n'accepterait aucune condition.

Il reçut alors une offre de la Tchécoslovaquie qui se déclarait prête à fournir tout le matériel nécessaire à l'armée, sur une base purement commerciale et en échange de produits égyptiens, notamment de coton et de riz. L'offre fut aussitôt acceptée et un accord commercial conclu la semaine passée. Faisant allusion au tumulte provoqué par cette nouvelle à Londres et à Washington, Nasser l'expliqua par le désir dans ces capitales de maintenir en Egypte une influence qu'il ne cessera de combattre. Quand il entend dire de ce nouvel accord qu'il permettra à la Russie d'exercer son influence dans le Moyen-Orient, le président Nasser se rappelle le passé et déclare qu'au contraire, il marquera la fin de la domination étrangère dont l'Egypte a souffert si longtemps. D'ailleurs les critiques, lorsqu'ils parlent d'influence, ne pensent vraiment qu'à celle qu'ils voudraient exercer eux-mêmes et ils savent que ce pays ne la tolérera plus. L'Egypte est devenue libre et indépendante et elle a sa propre politique extérieure, qui est faite au Caire et non à l'étranger.

Voilà la version officielle.

Elle offre certes un tableau de nature à plaire aux foules et à exalter l'opinion publique en faveur de ce grand serviteur de l'Etat qui a su, par son courage et son intelligence, frustrer les puissances occidentales du fruit de leurs manoeuvres impérialistes et conclure à leur barbe un accord avantageux pour l'Egypte. Elle n'a qu'un défaut: elle ne correspond pas aux faits tels que j'ai pu les établir dans de tout récents entretiens avec les Ambassadeurs des Etats-Unis, de France et de Grande-Bretagne et elle fait complètement abstraction de considérations pourtant point négligeables.

Le 28 septembre, soit quelques heures après le discours du président Nasser, j'ai rendu visite à l'Ambassadeur des Etats-Unis. Je n'avais pas demandé rendez-vous à M. Byroade pour le questionner à ce sujet, n'ayant aucune raison de témoigner d'une curiosité insolite; j'avais simplement, plusieurs jours avant, exprimé le souhait de le voir pour prendre un peu l'atmosphère

à mon retour de congé, mais cela tombait bien.

Je me suis trouvé en face d'un homme qui pour être calme n'en était pas moins fort troublé par l'événement qu'il considère comme très sérieux. Parlant selon son habitude en toute confiance, il a bien voulu me résumer les principales étapes des pourparlers auxquels a donné lieu entre les Etats-Unis et l'Egypte la question de la livraison d'armes au cours de ces dernières années. On peut distinguer trois phases. La Révolution accomplie, les nouveaux dirigeants étaient persuadés qu'ils allaient recevoir des Etats-Unis l'aide économique et militaire dont ils avaient besoin. A cette époque, M. Byroade, qui était au Département d'Etat, était d'avis qu'il fallait faire un geste à l'égard de l'Egypte, ne fût-ce que pour témoigner au nouveau régime sa confiance et son désir de l'appuyer. Mais il fut jugé alors que les relations tendues qui existaient entre Londres et le Caire ne permettaient pas au gouvernement américain de livrer à l'Egypte des armes qui pourraient être utilisées contre ses alliés. Pour ménager l'Angleterre, qui protestait avec vigueur, le projet fut donc abandonné. Voyant aujourd'hui la situation avec quelques années de recul, l'Ambassadeur estime qu'il a été sage, et au fond dans l'intérêt de toutes les parties, de renoncer à une transaction qui aurait pu rendre plus difficile pour l'Egypte la conclusion du traité d'évacuation avec la Grande-Bretagne.

Par la suite, Naguib - alors Chef d'Etat - demanda des armes au gouvernement américain en faisant valoir que le traité égypto-britannique en vue risquait de ne pas être aussi populaire dans le pays qu'on ne le croyait et qu'il lui fallait cet autre succès diplomatique. Au moment où Washington était prêt à accéder à cette demande, ce furent les officiers de la Révolution et Nasser en tête qui refusèrent de poursuivre les pourparlers, pour ne pas s'exposer au reproche de s'inféoder à une autre grande puissance occidentale alors que les Anglais n'avaient même pas quitté encore le territoire égyptien.

La troisième phase s'est ouverte le 30 juin de cette année, quand Nasser a soumis au gouvernement américain la liste des armements qu'il voulait obtenir (ce ne sont donc pas les Etats-Unis, contrairement aux déclarations du président égyptien, qui sont venus tout à coup offrir des armes de façon spectaculaire, comme s'ils avaient craint l'offre russe dont on parlait déjà). Sur cette liste, presque tout le matériel inscrit pouvait être livré. La difficulté ne résidait pas là, ni dans la signature d'un acte conforme au traité de sécurité mutuelle, et cela contrairement aussi aux déclarations du président Nasser: l'Egypte n'avait pas à signer d'accord spécial puisqu'elle est déjà liée, en cas d'achats d'armes aux Etats-Unis, par les dispositions d'un accord passé par l'ex Roi Farouk et reconnu par le nouveau régime où ont été reprises les stipulations essentielles dudit traité. Les difficultés se trouvaient dans le mode de paiement. Comme l'exige sa législation interne, le gouvernement américain demandait le paiement au comptant et en dollars. Or, la trésorerie égyptienne est à cours de dollars, dont elle n'aurait actuellement à sa disposition que 25 à 28 millions. Et elle ne pouvait en distraire d'un seul coup une dizaine pour cette transaction. Nasser - en compagnie duquel l'Ambassadeur a passé un nombre incalculable d'heures à discuter de ce problème pour y trouver une solution - s'était offert à régler le matériel en livres égyptiennes ou au moyen d'un prêt qui lui aurait été consenti à cet effet. Mais le gouvernement américain, apparemment, n'était pas disposé à faire à l'Egypte des concessions qu'il n'avait accordées à aucun des 39 Etats auxquels il a vendu des armes, ni à la traiter mieux que les pays amis. C'est la raison pour laquelle les négociations n'ont pu aboutir.

Or, Nasser se sentait pressé par les événements. Depuis l'agression du 28 février à Gaza, il est sous la pression constante de l'armée qui réclame des armes et il était dans la nécessité absolue de lui donner satisfaction. Il aurait même déclaré à M. Byroade que s'il ne trouvait pas des armes quelque part, il risquait jusqu'à la perte du pouvoir. C'est pourquoi, dans l'impossibilité de les obtenir des Etats-Unis, il les a cherchées ailleurs. La Russie, qui ne perd jamais une occasion de marquer

un point, et qui est douée d'un sens de l'opportunité qui n'a pas fini de nous étonner, avait pris, dès le 28 février, l'initiative de faire des offres d'armes au gouvernement égyptien. A cette époque, Nasser n'y avait pas donné suite, pas plus qu'il n'avait accepté ses offres d'aide financière et économique, notamment pour la construction du haut barrage d'Assouan, et cela pour la raison qu'il espérait alors pouvoir aboutir avec les Américains. Après son échec, il reprit cependant l'offre russe qui, sans doute pour des raisons politiques et pour atténuer le choc de la nouvelle, devint l'offre "tchécoslovaque". Il me faut préciser ici qu'aucun de mes informateurs ne croit à un autre accord à intervenir entre l'Egypte et l'URSS: il s'agit bien, dans leur esprit, d'une seule et même opération et l'achat d'armes à la Tchécoslovaquie, qui vient d'être annoncé, a dû rendre caduque l'offre russe dont il était tant parlé ces derniers jours.

Les inquiétudes que donne à l'Ambassadeur des Etats-Unis ce grave événement le laissent cependant plein d'indulgence pour le président Nasser. Il ne le blâme pas, ni ne le considère comme un traître. A aucun moment Nasser ne s'est livré à un chantage quelconque en insinuant qu'il s'approvisionnerait dans l'autre camp si les Etats-Unis ne l'aidaient pas. Il s'est borné à signaler qu'en cas d'échec, il devrait accepter les armes des Russes. Tout au plus M. Byroade reproche-t-il à Nasser de ne l'avoir pas averti ces tout derniers jours qu'il était sur le point de s'entendre avec la Tchécoslovaquie.

L'Ambassadeur des Etats-Unis n'estime pas que le nouvel accord doive être considéré comme une inclination de l'Egypte vers le bloc oriental. Il est persuadé de la bonne foi de Nasser lorsqu'il proclame qu'il ~~maintiendra~~ cette transaction sur un plan strictement commercial. Mais il est également persuadé que le chef du nouveau régime n'y parviendra pas et que seule l'inexpérience le fait parler ainsi: une fois que l'Egypte devra accueillir les techniciens et instructeurs communistes (le Sous-Secrétaire d'Etat à la guerre pour l'équipement militaire, le Colonel ~~EMG~~ Ragab, est parti pour Prague via Damas et d'autres experts égyptiens seraient déjà à Moscou) et subir les conditions qui lui seront imposées pour l'obtention des pièces de rechange, etc., il

ne pourra pas échapper à l'immixtion politique. Et c'est cela qui est grave dans l'affaire. Je me suis rappelé à ce propos l'opinion que vous avez exprimée à la Conférence des Ministres lorsque vous avez dit qu'en cas de conflit, Moscou prendrait parti pour les Arabes. Voilà qui est déjà fait.

Il est trop tôt encore pour prévoir les autres conséquences qu'aura la décision du président Nasser. Sans vouloir dramatiser, il n'est guère possible ^{d'envisager} qu'elle reste sans grande portée. Du côté arabe, elle risque de ranimer les différends qu'avait fait naître le pacte turco-irakien, en incitant certains Etats, comme l'Arabie Séoudite et la Syrie, à demander aussi des armes à la Russie, tandis que d'autres membres de la communauté arabe, comme le Liban et la Jordanie, pourraient être tentés de se rallier au système défensif mis sur pied dans le Nord.

Mais c'est d'Israël que le plus grand danger peut venir. A la période d'accalmie qui avait suivi la grande alerte de cet été va succéder de nouveau un état de haute tension et, lorsque vous recevrez ce rapport, Tel-Aviv aura probablement déjà fait entendre ses protestations et réclamé des armes aux puissances occidentales, au risque d'ouvrir une nouvelle course aux armements. Pour mesurer la gravité qu'avait atteinte la situation cet été, je vous rapporterai que l'Ambassadeur des Etats-Unis m'a confié qu'il était convaincu, il y a quelques semaines, que les hostilités allaient reprendre sur une grande échelle entre Israël et l'Egypte. Il m'a assuré que les ordres étaient déjà donnés de part et d'autre pour passer à l'attaque, quand les efforts de Washington et de Londres ont mis frein à leur exécution. Cette nouvelle toutefois est en contradiction - bluff mis à part - avec ce que m'a dit le Ministre des affaires étrangères égyptien ad interim, à qui j'ai rendu visite à mon retour. D'après lui, la tension aurait été grandement exagérée et l'état-major égyptien n'aurait à aucun moment envisagé des opérations de grande envergure. C'était, m'a-t-il dit, une situation factice et, comme toutes les situations factices, elle devait se résorber. Propos étrange, mais peut-être M. Khairat Said ne l'a-t-il tenu que pour ne pas avoir à expliquer le revirement et à admettre l'intervention apaisante de l'étranger.

Bien que ce rapport soit déjà trop long, vous me permettez peut-être encore de faire une allusion à mes entretiens sur le même sujet avec les Ambassadeurs de France et de Grande-Bretagne, mentionnés plus haut.

Pour l'Ambassadeur de France, il faudrait avant tout éviter, en réagissant à l'accord tchécoslovaque, l'une des erreurs suivantes: courir après les Egyptiens pour obtenir leur clientèle en leur offrant de meilleures conditions que les Russes, toute surenchère ne pouvant que nuire au prestige des occidentaux; et - autre erreur -, refuser de traiter désormais avec le gouvernement égyptien, ce qui aurait pour effet de le rejeter dans le bloc soviétique. M. du Chayla espère que l'on saura faire preuve de retenue et de mesure et que l'on s'abstiendra de réagir avec précipitation. Ce n'est qu'après avoir laissé "refroidir" l'affaire que les puissances occidentales pourront agir avec réflexion et aider l'Egypte à retirer le doigt de l'engrenage où elle l'a engagé.

Le lendemain, en apprenant l'arrivée par avion de Washington de M. Allen, j'ai pensé à ces conseils de modération, en me disant que ce vol précipité appartenait précisément au genre de réactions intempestives dont il aurait fallu se garder, malgré l'effort naïf du Secrétaire d'Etat américain pour le présenter comme "une visite plus ou moins de routine". Ce geste a déjà soulevé au Caire des commentaires de presse déplaisants pour les Etats-Unis et nécessité des mises au point. Au lieu de dépêcher au Caire ce haut fonctionnaire, Washington aurait semblé mieux inspiré de donner suite au voeu de son ambassadeur ici qui, d'après ce que je tiens de source sûre, aurait depuis plusieurs jours demandé à être rappelé en consultation pour exposer l'affaire de vive voix à son gouvernement. D'après mon informateur - collaborateur immédiat de M. Byroade -, l'Ambassadeur, au courant depuis quelques semaines de la négociation qui se tramait, avait en vain sollicité des instructions et, devant l'inertie du Département d'Etat, avait proposé ce dernier moyen pour se faire entendre. Il serait extrêmement mécontent de la tournure prise par des événements au sujet desquels il n'avait cessé d'alerter son gouvernement et il ne cacherait pas son amertume.

Quant au nouvel Ambassadeur de Grande-Bretagne, fraîchement arrivé de Pékin et auquel j'ai rendu ma première visite de courtoisie, il juge aussi l'achat d'armes par l'Egypte au bloc oriental comme un événement grave. Avec son collègue américain, il ne croit pas que Nasser pourra garder à cette transaction son caractère commercial, mais il ne doute pas de sa sincérité. Sir Humphrey Trevelyan prévoit que cet accord sera célébré par certains comme une victoire du nouveau régime, et critiqué par d'autres comme le signe que l'Egypte a passé au camp communiste: les deux réactions ~~seront~~ également erronées. Le Chef d'Etat égyptien ne pouvait agir autrement vu la pression exercée sur lui par l'armée. Depuis des mois la Russie, très habilement, avait répandu parmi les officiers le bruit qu'elle était prête à fournir des armes à l'Egypte. On savait donc qu'il ne tenait qu'au président de prendre une décision positive et s'il s'était abstenu, il eût porté seul, au regard de l'armée, avec les conséquences indiquées plus haut, la responsabilité de son manque d'équipement.

Sir Humphrey m'a laissé entendre qu'il trouvait aussi que la soudaine visite du Secrétaire d'Etat adjoint américain aux Affaires du Moyen-Orient revêtait un caractère ^{bien} dramatique. Même si ce n'est pas une course après une affaire qui vous échappe, cela en prend l'apparence.

L'Ambassadeur de Sa Majesté s'est montré inquiet des réactions possibles d'Israël. Il estime qu'il faudra au moins un an à l'armée égyptienne pour parfaire son équipement et s'entraîner au maniement des nouvelles armes. Pendant tout ce laps de temps, Israël pourrait être tenté de passer à l'attaque pour mettre à profit l'avance qu'il a encore sur le plan militaire. Se référant aux récents incidents de frontière, l'Ambassadeur estime qu'Israël en porte incontestablement la responsabilité. Même si des provocations égyptiennes ont pu être invoquées, cela ne change rien au fond de l'affaire. Aujourd'hui encore, l'observation des décisions de l'ONU relatives à la démilitarisation d'une zone tampon dans la région de Gaza dépend davantage d'Israël que de l'Egypte qui a déjà accepté de ramener ses troupes en arrière.

En conclusion, l'Ambassadeur britannique considère que l'accord passé entre l'Egypte et la Tchécoslovaquie ouvre dans le Moyen-Orient une nouvelle période de tension qui est susceptible de se prolonger pendant des mois.

Pour terminer, je me permettrai encore cette réflexion: une fois de plus, nous avons assisté à une défaite de l'Occident au profit du bloc communiste. On peut se demander, vu l'importance de l'enjeu, si la diplomatie américaine - qui paraît avoir été prise de court - n'aurait pas pu faire preuve de plus d'ingéniosité et trouver une formule qui, tout en tenant compte de la législation interne et des précédents, aurait permis à Washington de fournir à l'Egypte les armes qu'elle aurait préféré acheter aux Etats-Unis, mais qu'elle n'a pu trouver qu'en "Tchécoslovaquie".

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, l'assurance de ma très haute considération.

Le Ministre de Suisse:

A. Niska