

STRICTEMENT CONFIDENTIEL !

La situation internationale,
la Conférence européenne de sécurité
et le Traité germano-soviétique

Exposé présenté par le Chef du Département politique les 2 et 4 septembre 1970 devant la Conférence des Ambassadeurs.

Le même texte, allégé de ses références aux travaux antérieurs du Département et des questions directes aux Chefs de Mission, a été présenté devant la Commission des Affaires étrangères du Conseil national le 27 août 1970.

AIntroduction à la discussion politiquePréambule

En matière de politique extérieure, la Conférence qui s'ouvre aujourd'hui aura principalement trait à la sécurité européenne et à l'intégration.

C'est pourquoi je vais faire porter mon exposé préliminaire sur les problèmes généraux qui de près ou de loin sont en rapport avec ces deux questions. Il sera aussi bref que possible afin de laisser plus de temps à la discussion, et il n'abordera pas l'ensemble des sujets qui nous intéressent, notamment les affaires d'Extrême Orient. Vous avez en effet eu connaissance d'un rapport exhaustif de Monsieur Rossetti, et il n'est pas nécessaire que j'en souligne les points principaux pour que vous me fassiez connaître votre point de vue à ce propos.

La discussion devrait ainsi porter sur des thèmes plus étendus que ceux que je vais analyser et dont le questionnaire qui vous a été distribué délimite le cadre. Le fait que mon exposé ne couvre pas tout le champ de ce questionnaire ne doit donc pas vous retenir de commenter les sujets qu'il énumère.

I

- 1) Deux événements de grande importance ont marqué le mois d'août: la conclusion du Traité germano-soviétique et le cessez-le-feu au Moyen Orient. Ils sont l'un et l'autre le fruit d'une certaine concordance entre les politiques de Moscou et de Washington, concordance qui semble se manifester aussi dans le domaine de la limitation des armes nucléaires, les SALT ayant de leur côté marqué des progrès qu'on dit réjouissants.

Sans l'appui, voire même les encouragements des Etats-Unis, la République fédérale n'aurait certainement pas pu négocier avec l'URSS. Ce n'est que sous de très fortes pressions des deux super-puissances qu'Arabes et Israéliens ont consenti à la reprise de la mission Jarring. Si Américains et Russes ont pu tomber d'accord dans deux secteurs aussi différents, et indépendants l'un de l'autre, il est vraisemblable qu'ils finiront par trouver un modus vivendi au sujet de l'interruption de la course aux armements nucléaires, qui a une telle incidence sur leur assiette budgétaire et industrielle.

Sommes-nous donc à l'aube d'une nouvelle période de détente ? Allons-nous assister à un sincère rapprochement soviéto-américain, auquel s'associeraient progressivement tous les tenants et aboutissants des deux super-grands ? C'est une vision que l'URSS aimerait bien voir partagée par l'opinion publique mondiale. Mais je crois, hélas, qu'elle n'est pas exacte et que la détente actuelle, bénéfique dans ses effets

immédiats, a en réalité quelque chose de factice. Elle me semble traduire plus un réajustement des dispositifs américains et soviétiques qu'une marche en commun vers la sécurité collective et la paix. Ce qui se passe aujourd'hui, c'est en dernière analyse la manifestation de deux mouvements inverses: le désengagement américain et l'expansion stratégique de l'URSS.

- 2) Certes, il n'est pas facile de comprendre le tournant de la politique mondiale auquel nous assistons.

La liquidation partielle du contentieux germano-soviétique est en soi-même une très bonne chose, un élément indispensable à l'établissement de la paix, de même que la fin des hostilités au Moyen Orient.

En soi, on ne va pas regretter non plus que les Etats-Unis renoncent à assumer le rôle de gendarme du monde et qu'ils réduisent des engagements à l'étranger qui ont fini par excéder leurs possibilités pourtant si vastes et dont le poids pesait trop lourdement sur leur évolution.

Enfin, on ne saurait qu'applaudir à l'interruption de la prolifération verticale des armes atomiques, interruption que toutes les puissances non nucléaires, et la Suisse parmi elles, ont appelée de leurs vœux.

Mais le climat dans lequel s'opèrent ces diverses mesures, intrinsèquement bonnes, reste lourd et pesant. Il est vrai qu'il le serait encore bien plus si la polémique germano-soviétique reprenait, si Israéliens et Arabes continuaient à s'entretuer, si les Etats-Unis lançaient leurs "marines" sur un autre point du globe, et si Moscou et Washington s'engageaient dans une course éperdue aux armements.

Il convient donc d'être particulièrement mesuré dans ses appréciations, de voir le bien où il est, mais d'éviter de se laisser aveugler par lui au point de perdre conscience de ce

qui reste menaçant, de ce qui nous oblige à maintenir notre garde haute.

- 3) Quel est donc ce facteur d'inquiétude assez fort pour résister au flot de bonnes nouvelles qui depuis peu nous inondent ? Une fois de plus, c'est à Moscou qu'il faut le chercher, à Moscou où l'équipe dirigeante continue à voir son salut dans l'extension géographique de son pouvoir et dans l'expansion de sa zone d'influence. Un jour probablement, en URSS aussi, des préoccupations plus rationnelles, plus conformes aux besoins humains des populations soviétiques se manifesteront, mais ce jour, personne ne peut prévoir quand il se lèvera. Pour l'instant, nous devons tenir compte des faits, et ceux-ci sont éloquentes: lente réhabilitation de Staline, doctrine Brejnev, maintien des priorités militaires, renforcement en dépit des SALT des armements nucléaires, développement de la flotte, établissement de bases en Egypte, présence dans l'Océan Indien.

Un kremlinologue fameux, le Prof. Leonard Schapiro, écrivait récemment ceci: "La politique soviétique est d'un constant dynamisme. Elle ne vise pas à l'établissement d'un équilibre, d'une balance des forces, elle ne recherche pas la paix, la sécurité collective, ou un objectif concret déterminé; sa fin dernière est la 'victoire', et elle entend par là le communisme à l'échelle mondiale". On voit mal, dans les faits d'aujourd'hui, les éléments concrets qui pourraient tempérer ce jugement.

J'ai déjà relevé à une autre occasion qu'au fur et à mesure que le communisme perd de sa force d'attraction intellectuelle et affective, que son rayonnement doctrinal s'atténue, l'URSS paraît placer ses espoirs dans le développement de sa puissance militaire et dans une stratégie expansionniste. Nous en avons la confirmation avec son établissement au Proche Orient, qui prend un caractère durable. En outre, il

- 5 -

semble bien que les SALT, si elles aboutissent, auront pour conséquence d'établir la parité nucléaire entre l'Amérique et la Russie. Cette parité n'existe pas encore, et l'URSS compensait son infériorité relative dans ce domaine par sa supériorité en armements conventionnels. Atteindre la parité nucléaire en conservant un nombre supérieur de divisions et en mettant sa flotte au niveau de celle des Etats-Unis, voilà qui augmenterait considérablement la marge de manoeuvre de l'Etat-major soviétique et qui lui donnerait une capacité de chantage dont il ne disposait pas jusqu'ici.

Bien sûr que cet accroissement de puissance militaire probable et que cette extension géographique manifeste sont coûteux, et que c'est le peuple soviétique qui en supporte le prix. Mais aussi longtemps que le régime sera en mesure de mâter les oppositions internes, le mécontentement latent des populations n'aura pas de répercussions sur le plan international. C'est pourquoi dans l'immédiat, il serait fallacieux de tabler sur ce facteur. Bien que "fondamentalement" en décadence, l'Union Soviétique a la capacité, pendant un nombre d'années indéterminable, de modifier en sa faveur l'équilibre stratégique.

Avec les Etats-Unis, nous nous trouvons dans une situation inverse. La "vox populi" n'y est pas étouffée, les préoccupations essentielles de l'opinion ne peuvent y être ignorées. En conséquence, de force plus que de gré sans doute, Washington pratique une politique de désengagement, renonce à se camper en champion du monde libre pour donner la priorité à ses problèmes de civilisation. A longue échéance, cette démarche est judicieuse, car aucune puissance ne peut maintenir durablement son influence et son rayonnement si elle est en proie à une crise interne profonde. Mais dans l'intervalle, il est patent que nous assistons à un désengagement américain et à une expansion soviétique et nous pouvons nous demander à juste titre si l'Europe ne finira pas par faire les frais de ce réajustement.

II

- 1) Si l'on comprend assez facilement pourquoi le Chancelier Brandt a voulu conclure un accord avec l'Union Soviétique, il est moins aisé de définir les mobiles qui ont amené le Kremlin à une ouverture vers l'Allemagne, ouverture dont il n'avait pas voulu entendre parler il y a trois ans encore, en 1967-68. Et rappelons que Beria et Khrouchtchev ont perdu l'un la vie, l'autre le pouvoir quand ils ont esquissé des mouvements analogues.

A mes yeux, il faut expliquer ce revirement par deux causes qui ne sont paradoxales qu'en apparence: le retour à un certain stalinisme et la doctrine Brejnev. Pour être à même de nouer des liens, qui seront sans doute étroits, avec la République fédérale, pour bannir le spectre si commode du revanchisme allemand, le gouvernement soviétique doit être sûr de pouvoir tenir fermement en main et sa propre population, et les Etats satellites. Il doit disposer des moyens internes nécessaires pour éviter ou réprimer toute contamination résultant des contacts avec la libre entreprise allemande et de son exemple, et il doit exercer une assez forte emprise sur ses alliés du Pacte de Varsovie pour que ceux-ci ne soient pas tentés ou de s'émanciper, ou de se laisser séduire par le mode de vie occidental. A ces deux facteurs, qui sont de son fait, s'en ajoute un troisième, qui relève de l'autre partie: que l'Occident ne cherche pas à utiliser la coopération économique Est-Ouest pour miner le bloc dit socialiste. Les perspectives du désengagement américain, la faiblesse militaire de l'Europe occidentale, la priorité qu'elle accorde à son bien-être et à son confort ont sans doute dû apparaître au Kremlin comme des garanties suffisantes. Les dangers latents qu'implique un traité germano-soviétique peuvent dès lors être considérés comme supportables, et ne plus contrebalancer ses avantages.

- 7 -

Ceux-ci sont considérables: politiquement, le Traité légalise le statu quo, entérine les acquisitions de 1945 et donne pour longtemps à l'URSS la jouissance paisible de ses conquêtes. La tension en Europe n'a dès lors plus de raison d'être, ce qui ne peut qu'inciter sa partie occidentale à réduire encore son effort militaire et sa vigilance. A longue échéance, et si les événements se déroulent d'une manière favorable aux vues de Moscou, notre continent pourrait peu à peu être neutralisé.

Stratégiquement, une telle évolution permettra à l'Union Soviétique de concentrer son attention sur la Chine et les dangers qu'elle représente. Pour important que soit cet aspect, je ne suis pas enclin, personnellement, à lui attacher une influence déterminante. La Chine, même nucléaire, n'est pas en mesure d'attaquer l'URSS. C'est le contraire qui est vrai. Mais l'opération serait tellement aventureuse qu'il est bien peu probable que le Kremlin l'envisage sérieusement. Entre Pékin et Moscou la rivalité ne sera presque certainement pas militaire, mais se déroulera sur les plans diplomatique, politique, économique et démographique. Plus que le nombre des divisions, ce sera la vitalité de la Sibérie et des Républiques socialistes soviétiques d'Asie qui comptera, leur développement et leur prospérité. Tâche énorme, à laquelle l'Allemagne, mais aussi le Japon pourraient contribuer.

On en arrive ainsi au troisième volet du Traité germano-soviétique, celui de la coopération économique. On ne sait pas encore de quelle manière il pourra se concrétiser, l'URSS n'ayant pas grand-chose à offrir en échange de ses immenses besoins en équipements. En effet, le commerce entre l'Occident et les pays de l'Est, s'il augmente en chiffre absolu, reste, en chiffre relatif ou en pourcentage, stationnaire, parce que les échanges entre pays occidentaux se développent à un rythme plus intense. L'URSS fournit principalement à l'Ouest des combustibles et des matières premières. Son exportation en produits

- 8 -

industriels est faible, leur qualité ne les rend pas attrayants aux consommateurs des pays développés. Il est peu probable que cette situation se modifie prochainement. Mais il ne faut pas sous-estimer l'imagination et la force créatrice des entreprises allemandes ni celle, d'autre part, des planificateurs et organisateurs soviétiques.

J'ai tendance à attacher la plus grande importance à ce facteur parce que seule une aide massive de l'étranger peut éventuellement combler le retard que prend le développement économique et scientifique de l'URSS par rapport au monde libre. Ce retard, on le sait, est dû à l'incompatibilité des méthodes de gouvernement et de gestion de l'URSS avec les exigences de la civilisation technique. Comme les dirigeants soviétiques perdraient le pouvoir s'ils changeaient de méthode, ils sont condamnés à recourir à des expédients plus ou moins valables. Pour rester dans la course à la puissance, il leur faudra peut-être accorder à des entreprises occidentales des avantages exorbitants, qui ne les inquiètent pas dans la mesure où ils tiennent en main les leviers politiques et militaires et où ils peuvent poursuivre leur expansion stratégique et territoriale. C'est d'ailleurs de cette manière que s'est faite la Russie de Pierre Ier et de Catherine II, cette Russie des Tsars où les plus hauts dignitaires portaient des noms allemands, où les grandes entreprises étaient surtout d'origine étrangère, et où la plupart des réalisations étaient dues à des non-Russes. Malgré cette implantation à peine imaginable, le pouvoir était toujours resté entre les mains du Tsar et n'avait jamais cessé d'obéir à des impulsions typiquement russes.

- 2) Et c'est bien à une de ces impulsions que semble répondre l'expansion de l'URSS en Méditerranée. Son espèce de sclérose politique et sociale, l'immobilisme interne la condamnent à une course en avant sur un plan qui renforce la centralisation du pouvoir et la puissance, apparente du moins, de l'Etat. Ce

plan, c'est par excellence le plan militaire et stratégique.

Il y a certes à l'évolution présente de la politique extérieure soviétique une autre cause. C'est la volonté de briser l'encerclement dans lequel la Russie des Tsars puis l'URSS ont été confinées. Malgré l'immensité de son territoire, l'ampleur de ses conquêtes, l'Union Soviétique est restée un noyau continental, sans bons débouchés maritimes, pendant longtemps sans flotte, sans base outre mer. En conséquence, elle ne pouvait agir sur l'ensemble du monde que par personnes interposées, par subversion, ou par le rayonnement de sa doctrine. Son énorme empire était flanqué sur chaque frontière par des bases américaines, et la flotte des Etats-Unis était la maîtresse incontestée de toutes les mers ouvertes. Le conflit Est-Ouest, c'était en fait celui de l'ours et de la baleine. Or, à l'exception d'Athènes et de Carthage, dans presque toutes les guerres, la puissance territoriale a été vaincue par la puissance maritime. Les Russes, qui peuvent être eux aussi en retard d'une guerre et d'une idée, agissent comme s'ils estimaient que même à l'ère nucléaire et spatiale, l'ours doit devenir baleine. Ils se sont lancés dans un vaste programme de constructions navales, civiles et militaires, ils ont des meutes de sous-marins, ils naviguent sur tous les océans, et ils ont pu, grâce au conflit israélo-arabe, créer un établissement militaire en Egypte.

Il semble évident qu'ils doivent souhaiter maintenant le consolider, lui donner une assise permanente. La guerre du Moyen Orient leur avait ouvert la région, la paix pourrait les y fixer durablement. A mon avis, c'est dans cet espoir qu'ils ont donné leur appui au Plan Rogers. Là encore, ce mobile n'est pas unique et d'autres aussi ont joué un rôle. La crainte que d'escalade en escalade ne surgisse une confrontation soviéto-américaine, le risque que les Palestiniens ne finissent par ébranler les régimes favorables à l'URSS, l'influence que la Chine pourrait acquérir dans une zone en perpétuelle ébullition,

- 10 -

tous ces facteurs négatifs ont leur importance.

Mais ce sont les éléments positifs qui ont dû emporter la décision. D'une part, la réouverture du Canal de Suez - mais ce besoin existe depuis la guerre de Six jours - et, ce qui est nouveau, la possibilité d'obtenir que Nasser sollicite lui-même la maintien de la présence soviétique en Egypte.

Il est en effet assez peu vraisemblable qu'une paix sincère et sûre soit rétablie dans la région. L'armée d'Israël restera pendant longtemps encore bien supérieure aux forces du Raïs. Celui-ci pourrait trouver dans l'existence de bases russes une garantie de sécurité, et Moscou aura sans doute les moyens de l'en convaincre.

En tout cas, il est évident que le Kremlin ne s'intéresse à la cause arabe que dans la mesure où elle peut servir ses intérêts, et son intérêt prédominant c'est de disposer dans la région d'une base opérationnelle qui empêche la 6e flotte de dominer la Méditerranée orientale. S'il atteint cet objectif, il aura marqué un point important. Car il suffirait qu'ensuite l'Albanie, ou mieux, la Yougoslavie se rallie à ses vues pour que la Grèce et la Turquie soient encerclées, et que la maîtrise de la moitié de la Méditerranée passe à l'URSS. Or, l'Albanie n'a pas un régime très sûr, et la Yougoslavie connaîtra certainement des heures difficiles à la mort du Maréchal Tito.

Je dois avouer que ce mouvement tournant de l'URSS vers le sud de l'Europe me paraît extrêmement inquiétant et je ne vois pas très bien ce qui pourrait empêcher sa réalisation.

III

Voilà, Messieurs, le contexte politique que je désirais tracer avant que nous abordions les problèmes, pour nous plus concrets, de la Conférence européenne de sécurité et du Marché

- 11 -

commun. Je suis conscient du caractère assez sommaire de mon analyse. Mais le temps m'aurait manqué pour lui donner les développements requis. En outre, j'aurais risqué de vous couper l'herbe sous les pieds. Car il ne s'agit pas pour moi de vous endoctriner, mais de vous dire ce que je pense, et de savoir si cela correspond à vos propres impressions. Le but d'une conférence telle que celle qui s'ouvre aujourd'hui, c'est d'arriver à une vision plus exacte des choses, de cerner ensemble les problèmes, de rectifier mutuellement nos conceptions, afin d'aboutir si possible à des conclusions qui collent à la réalité et qui nous permettront d'élaborer notre politique avec le maximum de clairvoyance et le minimum d'illusions.

B

La Conférence sur la sécurité européenne

La signature du Traité germano-soviétique jette un jour nouveau sur le problème de la Conférence de sécurité européenne. L'affaire a en quelque sorte changé de dimension au moment où l'Allemagne a conclu avec l'URSS un accord qui risque de préfigurer le texte d'une résolution qu'adopterait la Conférence.

Les études faites par le Département politique conservent leur valeur en ce qui concerne l'appréciation générale de la Conférence, les avantages qu'elle pourrait valoir aux Soviétiques, les risques qu'elle implique pour l'Occident. En revanche, le rôle que les Neutres pourraient y jouer, notamment dans la phase préparatoire s'est, à mes yeux, considérablement réduit.

- 1) Le projet des Puissances du Pacte de Varsovie nous préoccupait pour deux raisons principales:

- 12 -

- a) D'abord ce projet envisageait d'aborder les problèmes touchant à l'avenir de l'Europe sans avoir au préalable réglé ceux du passé, ceux qui résultaient de la guerre. Nous nous demandions s'il ne s'agissait pas d'une approche détournée vers la conclusion de l'équivalent d'un Traité de paix. En bref, il paraissait devoir toucher indirectement au problème allemand et à celui des frontières; or, ces problèmes ne sont pas du ressort d'une puissance neutre restée à l'écart du conflit mondial.
- b) Ensuite, l'objectif de l'URSS était de cristalliser le statu quo, d'entériner et de légaliser ses conquêtes de 1945, de perpétuer la division de l'Allemagne et de rendre définitive son emprise sur l'Est européen. Là encore, la neutralité nous imposait des réserves; d'autre part, sans que nous puissions le proclamer, ces perspectives ne nous souriaient nullement.

A ces motifs profonds, s'en ajoutaient d'autres plus occasionnels:

- c) Nous constatons que les Puissances occidentales, sans oser rejeter l'idée d'une conférence de sécurité, étaient extrêmement réticentes. Elles posaient plusieurs préalables qui ne paraissaient pas devoir être levés rapidement: progrès dans les conversations germano-soviétiques, germano-polonaises, entre les deux Allemagnes, sur Berlin, dans les SALT. En somme, elles voulaient que l'URSS manifeste, d'une manière générale, son désir de détente et de coopération.
- d) Enfin, l'ordre du jour de Budapest nous paraissait trop étroit, guère compatible avec celui de l'OTAN, qui à son tour ne semblait pas acceptable par les Puissances orientales.

Autrement dit, nous avons l'impression que la Conférence était aléatoire, et, si elle avait lieu, destinée à discuter de questions mal définies, masquant des arrières-pensées, des politiques et des manoeuvres antagonistes, où nous devons

éviter d'être mêlés.

Certes, nous étions parfaitement conscients du fait que nous ne pourrions pas rester à l'écart d'une telle conférence, que nous devions même manifester une attitude positive à son égard, mais nous avons des doutes et sur sa convocation, et sur sa portée au cas où elle parviendrait à se réunir. Nous avons en conséquence rappelé notre disponibilité traditionnelle, mais nous étions abstenus de démarches relatives à sa préparation, celle-ci nous paraissant relever beaucoup plus des principaux protagonistes que des Etats neutres. Les faits nous ont donné raison, puisque c'est à Bonn que paraît s'allumer aujourd'hui le feu vert.

2) En effet, les événements du mois d'août ont modifié le tableau que je viens de tracer.

- La plupart des préalables posés par l'OTAN sont tombés, ou en train de tomber. En outre, l'Union Soviétique a aussi témoigné de sa volonté de détente dans un autre secteur que l'europpéen, celui du Moyen Orient, ce qui est conforme aux vœux des Etats-Unis.
 - Il ressort de l'article 1er du Traité germano-soviétique que la République fédérale et l'URSS "manifestent leur intention d'encourager la normalisation de la situation en Europe et le développement de relations pacifiques entre tous les Etats européens ..."
- Or tel est, d'après l'URSS, le but de la Conférence de sécurité. Il semble qu'il y a là une sorte d'engagement moral en faveur de sa réunion.
- Enfin, le texte du Traité n'aurait pas à être modifié sensiblement pour constituer une résolution sur la renonciation à la force, résolution que l'ensemble des pays européens ne pourraient guère contester, puisqu'elle aurait déjà été ac-

- 14 -

ceptée par les Puissances directement intéressées, la BRD et l'URSS.

- 3) Le Traité signé le 12 août 1970 à Moscou met un terme à une grande partie du contentieux germano-soviétique. Malgré son libellé précautionneux, la BRD y a bel et bien reconnu la ligne Oder-Neisse, l'existence indépendante de la DDR et le statu quo en Europe de l'Est.

Il ne fait aucun doute que ce Traité sera suivi d'un accord germano-polonais, déjà virtuellement rédigé.

Reste le cas de Berlin, et les rapports entre les deux Allemagnes.

Là, plusieurs hypothèses sont ouvertes. Il se pourrait que l'URSS, forte de ses succès, veuille les étendre et qu'elle cherche à vider les accords de Potsdam de ce qu'ils ont encore de substance. Il se pourrait aussi, et ce serait plus logique, qu'elle se déclare prête à accorder, à propos de Berlin, de légères contreparties aux concessions consenties par la République fédérale, qui sont juridiquement énormes si elles ne modifient pas en fait l'état de chose existant.

D'autre part, les trois Grands occidentaux éprouvent certainement de l'inquiétude devant le Traité germano-soviétique. L'Ambassadeur de France nous a laissé entendre que Paris voulait montrer, sur Berlin, une attitude d'autant plus ferme que Bonn avait lâché du terrain devant l'URSS.

J'ai l'impression que si le Kremlin a vraiment pris la décision d'obtenir la détente en Europe et s'il compte sur une forte coopération économique de l'Occident pour alléger quelques-uns de ses problèmes internes, il ne voudra pas remettre en cause, pour une ville encerclée et isolée, destinée à voir son rôle s'amenuiser, les résultats fructueux que sa politique est en train de lui rapporter.

- 15 -

Il pourrait en être de même en ce qui concerne la DDR, car Moscou ne doit pas avoir intérêt à ce qu'Ulbricht fasse de l'obstruction. Bonn ayant déjà parcouru les trois quarts du chemin en reconnaissant de facto l'Allemagne de l'Est, en admettant l'inviolabilité de ses frontières, Moscou pourrait exiger que Pankow accomplisse quelques gestes. On peut s'imaginer qu'une formule inspirée de celle de Brandt, "deux Etats séparés de la Nation allemande" finisse par être admise et quelques améliorations dans les relations humaines des deux Allemagnes négociées.

Seul l'avenir dira si le Traité germano-soviétique a été conçu dans un esprit dynamique, avec l'idée qu'il ne s'agit que d'un point de départ vers une coopération toujours plus intense, ou si au contraire les deux partenaires recourront à toutes ses échappatoires, à toutes ses ambiguïtés, l'un dans l'espoir de marquer de nouveaux points, l'autre de freiner le mouvement.

Mais il ne faut pas exclure l'hypothèse que le Traité est une novation dans les rapports Est-Ouest. Dans ce cas, il serait possible que d'ici quelque temps la République fédérale ait passé avec ses principaux voisins orientaux une série d'accords dont ressortiraient la reconnaissance du statu quo, la liquidation du problème des frontières, l'existence de la DDR et quelques allègements dans les rapports entre Allemands. Il est aussi légitime de supposer que le présent statut de Berlin pourrait sortir consolidé des conversations quadripartites en cours. Enfin, la coopération économique Est-Ouest paraît destinée à connaître une forte impulsion. En revanche, cette série de Traités n'aurait aucune incidence sur les échanges de personnes et d'idées. Idéologiquement, le rideau de fer resterait imperméable. Il s'entrouvrirait pour des rapports politiques d'Etat à Etat, strictement délimités, et il s'évanouirait pour les relations économiques.

Si telle est l'issue à laquelle Bonn consent, ses alliés occidentaux pourraient-ils y faire obstacle ? La détente européenne faciliterait le désengagement des Etats-Unis, le retrait d'un certain nombre de leurs divisions de notre continent, et ne serait pas sans incidence sur le développement des SALT. Quant à la France, l'Italie, la Grande-Bretagne, leurs arrières-pensées politiques risquent bien d'être surclassées par leur volonté de participer aux échanges économiques avec l'Est, de ne pas en laisser le monopole à la République fédérale.

Une réaction contraire serait aussi concevable. Frappés d'inquiétude devant les succès de la politique russe, conscients du fait qu'une coopération germano-soviétique trop intense donnerait à l'URSS des avantages considérables et que la balance des forces entre l'Est et l'Ouest risquerait d'être renversée, les Occidentaux pourraient durcir leur attitude et demander à l'URSS des contreparties tangibles. Dans cette éventualité, la détente serait remise en question, le spectre de la guerre froide pourrait réapparaître. Une telle évolution est-elle vraisemblable ? Il est probable que les Chancelleries sont inquiètes. Mais pourront-elles faire transpirer cette inquiétude dans l'opinion publique ? A l'heure actuelle cela me paraît fort douteux. Dans tous les cas, nous n'en voyons pour l'instant aucun symptôme.

- 4) Je crains donc que nous courions dans la direction que j'ai esquissée plus haut, issue d'une conception dynamique du Traité germano-soviétique. Bien que cette évolution constitue un indéniable succès pour l'URSS qui finirait par atteindre presque tous les objectifs que s'était proposé Staline, elle ne serait pas outre mesure inquiétante si elle avait pour effet de fixer l'Union Soviétique dans ses frontières, si elle combattait ses ambitions, et si la cristallisation du statu quo cristallisait aussi la volonté de puissance du Kremlin. Mais comme je l'ai relevé dans la première partie de mon exposé, tel ne

- 17 -

paraît pas, malheureusement, être le cas. L'URSS stabilise ses confins occidentaux et profite de cette consolidation pour se lancer vers le Sud, s'installer en Egypte. De là, elle est en mesure de se tourner contre les Balkans et la Turquie, elle est à portée de main de l'Italie. Elle peut dominer la moitié de la Méditerranée et exercer contre une Europe occidentale dont les Etats-Unis se dégagent des pressions difficilement résistibles. Il est peu probable qu'elle envisage, du moins aujourd'hui, de la conquérir ou de se l'assujettir. Mais elle serait à même de l'influencer, de déterminer son comportement comme, mutatis mutandi, elle détermine celui de la Finlande.

C'est donc, selon moi, d'un faux statu quo qu'il est question, d'un statu quo limité au rideau de fer et ne couvrant pas les confins méditerranéens de l'Europe. Un front est fermé, un autre s'ouvre.

Voilà le risque auquel nous sommes exposés. Mais s'il nous est loisible d'en prendre conscience, nous ne pouvons rien faire pour l'empêcher. Ce n'est pas à nous qu'il appartient de sauver l'OTAN s'il ne veut pas se défendre lui-même. Nous ne pouvons pas être les Don Quichotte d'un Occident frappé de passivité. Quand, dans le passé, des situations analogues se sont présentées, nous avons trouvé refuge et salut dans la réaffirmation de notre neutralité. Aujourd'hui encore elle reste notre principal atout, sans que nous puissions savoir s'il nous vaudra réellement le salut. Mais nous n'avons pas de politique de rechange.

- 5) Après cette digression, j'en reviens à la future conférence pour examiner si dans l'hypothèse que je viens de formuler, les Neutres en général, et la Suisse en particulier, auraient un rôle appréciable à jouer.

Il m'apparaît donc que les négociations soviéto-germaniques ont constitué la substance de la phase préparatoire de

la Conférence. La position des Occidentaux ressortira ou de la réunion au sommet souhaitée par Bonn, ou de la session de l'OTAN. Il est dans la logique de la situation qu'elle soit assez proche de celle des Puissances orientales pour qu'on puisse passer immédiatement à la réunion préliminaire. Si elle ne l'était pas, c'est que la République fédérale aurait vu des objections à la généralisation de son Traité bilatéral, ou que ses alliés n'auraient pas voulu la suivre. Dans l'une ou l'autre hypothèse, les Neutres ne sauraient intervenir sans prendre parti dans des querelles fondamentales soit entre l'Est et l'Ouest, soit entre les Occidentaux entre eux.

Les seuls bons offices qui sont à leur portée, c'est d'être les hôtes de la réunion préliminaire, et ce rôle, il semble qu'il est dévolu à la Finlande. En tout état de cause, l'accueil réservé au mémorandum autrichien montre que les excès de zèle ne sont pas profitables.

6) Ordre du jour

a) On paraît, de part et d'autre, disposé à traiter quatre points:

- la renonciation à la force
- la coopération
- la diminution des forces militaires
- la création d'un organisme permanent.

Les divergences subsistent sur le contenu à donner à chacun de ces points et sur leur interdépendance.

Toutefois il n'est peut-être pas nécessaire de régler au préalable toutes ces divergences si l'on convient de réunir une succession de conférences et si l'on crée un organisme permanent. Les questions contestées pourraient être renvoyées soit à l'organisme, soit à une conférence ultérieure.

- 19 -

Il serait donc assez normal que la première conférence se borne à instituer cet organisme, à définir ses compétences et ses attributions ainsi qu'à fixer un programme de travail.

Si tel était le cas, l'affaire ne nous causerait pas beaucoup de problèmes. Nous devrions prendre position sur deux points seulement: les attributions de l'organisme permanent et son siège. A ce stade, nous ne sommes pas encore en mesure de nous prononcer, car beaucoup dépendra des propositions formulées par les autres Puissances. Toutefois, je suis enclin à penser que l'organisme permanent ne devrait être qu'un secrétariat, et non pas un organe doté de compétences propres. Il ne devrait pas discuter le fond des problèmes, mais se cantonner dans la procédure.

Quant au siège de cet organe, j'estime que s'il ne nous appartient pas d'entrer en rivalité ouverte à ce sujet avec Helsinki ou Vienne, nous ne devrions pas néanmoins nous désintéresser de la question.

Un organisme permanent qui se trouverait en Suisse rehausserait le crédit de notre pays dans les affaires européennes et lui donnerait, dans ce cadre, un certain rayonnement.

Tactiquement, il serait sans doute préférable que nous laissions à d'autres le soin de faire ressortir les avantages de Genève, et que nous évitions de donner l'impression de vouloir monopoliser le siège de toutes les organisations internationales. Il faudrait en conséquence que nous nous bornions à manifester notre disponibilité, notre aptitude à répondre favorablement à un éventuel désir général, mais cette attitude ne devrait pas être si réservée qu'elle découragerait les pays qui souhaiteraient que l'organisme siègeât en Suisse.

Dans cet ordre d'idées, il nous serait utile d'être tenus

au courant des efforts que les Finlandais, et surtout les Autrichiens, pourraient déployer à ce propos. Je suis persuadé que le moment venu, vous ne manquerez pas de nous fournir toutes les indications que vous pourrez recueillir.

b) La renonciation à la force

Les constatations que nous avons faites à ce sujet, et qui figurent dans le remarquable rapport du groupe Bindschedler, conservent leur valeur, mais leur côté restrictif devra sans doute être encore accentué.

Il est à craindre qu'à ce sujet nous ne disposions que d'une marge de manoeuvre infime. Il semble en effet que le thème de la renonciation à la force n'aura pas un caractère innovateur, qu'il ne sera pas possible de le discuter, de l'amender, de le négocier. Il ne sera sans doute que la paraphrase du Traité germano-soviétique, qu'une formulation plus générale de ce que la BRD aura déjà convenu avec l'URSS, la Pologne, éventuellement la DDR, et cela avec la bénédiction des Puissances occidentales.

Si celles-ci étaient prêtes à contresigner une déclaration de ce genre, et il est probable que Bonn les y poussera, les Neutres et les non-engagés n'auront pas grand-chose à dire. Ils ne pourront pas se refuser à prendre note de l'accord passé entre les anciens belligérants. Il s'agirait presque d'un Traité de paix et si un Traité de paix était une fois conclu, nous devrions bien en reconnaître la validité et la portée. Tout au plus pourrions-nous essayer d'en faire préciser les termes et les notions, mais avec peu de chances de succès.

Le rapprochement entre l'Allemagne et l'Union Soviétique devrait donc avoir pour conséquence logique d'enlever à la Conférence de sécurité le caractère d'un forum de négociateurs pour la transformer en une sorte de chambre d'enregis-

trement, d'assemblée qui solennellement entérinerait ce qui a déjà été réglé entre les deux alliances, du moins en ce qui concerne le thème de la renonciation à la force.

A contrario, si les Puissances occidentales ne voulaient pas suivre la République fédérale, ou si, par extraordinaire, celle-ci songeait à se dissimuler derrière ses alliés pour éviter qu'une portée trop générale soit donnée à son accord bilatéral avec l'URSS, ce n'est pas aux Neutres qu'il appartiendrait d'intervenir; en premier lieu, parce que la matière ne relève pas de leur compétence et, en second, parce que ce serait inefficace.

c) La coopération

Je ne crois pas qu'il soit très utile de délibérer maintenant du deuxième point de l'ordre du jour de Budapest, celui concernant la coopération économique, technique, culturelle, etc. La plupart des considérations faites à ce sujet par le groupe Bindschedler là aussi restent valables. A vues humaines, ce thème ne sera pas un des points d'achoppement, sauf en ce qui concerne les échanges d'idées et de personnes. Mais qui s'est jamais fait des illusions à cet égard ? D'autre part, il devrait normalement être débattu dans une phase ultérieure de la conférence, ou de la série de conférences. Nous aurons le temps d'y revenir quand la question prendra un aspect plus concret.

d) La diminution des forces militaires

C'est probablement sur ce terrain que se dérouleront les débats les plus intéressants et les plus lourds de conséquences. En effet, les accords bilatéraux présents ou prochains n'ont pas abordé et n'aborderont pas ce point. Les SALT touchent à un autre domaine, celui des armements nucléaires en possession des seules super-puissances. Ils sont

théoriquement indépendants de la recherche de l'équilibre des forces globales et surtout des armes conventionnelles. L'URSS aurait donc intérêt à laisser ce thème de côté, puisqu'elle dispose de la supériorité en armements classiques. L'OTAN en revanche attache une très grande importance à une réduction équilibrée, qui permettrait un désengagement américain sans que la balance des forces entre le Pacte de Varsovie et l'Alliance atlantique ne se modifie. Les Occidentaux s'efforceront sans doute de faire dépendre leur accord sur la renonciation à la force de déclarations concernant la réduction équilibrée des armements et des troupes. Les Soviétiques objecteront que c'est soulever là tout le problème du désarmement, donc une question trop complexe qui prendrait trop de temps et qui ne ferait que retarder l'allègement de la tension en Europe ... Je ne vois pas encore sur quoi pourrait déboucher ce dialogue et quelle solution de compromis pourrait être trouvée. Mais là aussi, j'ai l'impression qu'il s'agit de notions sur lesquelles les Neutres n'ont pas grand-chose à dire, qui sont partiellement en dehors de leur compétence. Certes, ils ont un intérêt presque vital au maintien de l'équilibre des forces, et en tout cas à éviter que le camp occidental ne s'affaiblisse trop, mais il leur est difficile de le proclamer tout comme de prendre position dans une affaire qui relève des deux alliances militaires. Ils ne peuvent donc guère se manifester dans la phase initiale de ce débat, et ce ne serait qu'au moment où il serait pleinement ouvert, dans le cours de la Conférence, qu'ils pourraient tenter de l'influencer dans un sens conforme à leur désir.

7) Conclusions

Tout ce que je viens de vous dire est spéculatif, car aucune déclaration officielle ne nous permet d'affirmer que l'histoire de la Conférence de sécurité va se dérouler de cette

- 23 -

manière. Mais c'est une possibilité qui a la logique pour elle. Si j'ai tenu à vous l'exposer en détail, c'est pour souligner à quel point toute la question est encore fluctuante, et combien il est nécessaire que vous continuiez à la suivre avec l'esprit le plus ouvert et que vous nous teniez au courant de son évolution.

Au fond, le changement essentiel que je crois déceler, c'est qu'au début, on envisageait que cette conférence précéderait un Traité germano-soviétique, alors que nous savons aujourd'hui qu'elle lui fera suite. J'en déduis que les coryphées de la Conférence seront Bonn et Moscou, et que le rôle éventuel des Neutres en sera considérablement réduit. Mais peut-être ne partagez-vous ni cette analyse, ni les déductions qu'elle m'inspire. Je vous serais reconnaissant de vous exprimer franchement à ce sujet, et je déclare la discussion ouverte.