

p.B.15.21.Su(3). - SI/bsy

CONFIDENTIEL

=====

Compte-rendu des entretiens entre Monsieur
le Conseiller fédéral Pierre Graber et Mon-
sieur Krister Wickman, Ministre suédois des
affaires étrangères, du 18 mai 1972, à
Stockholm, Palais du Ministère des affaires
étrangères

1. Délégation suisse :

- M. Pierre Graber, Conseiller fédéral, Chef du Département politique fédéral
- M. René Keller, Ambassadeur, Chef de la Division des Organisations internationales du Département politique fédéral
- M. René Fässler, Ambassadeur de Suisse en Suède
- M. Hans Miesch, Ministre, Suppléant du Chef de la Division des Affaires politiques du Département politique fédéral
- M. Pierre Thévenaz, Ministre, Chef du Secrétariat politique du Département politique fédéral
- M. Jean Schneeberger, Conseiller de l'Ambassade de Suisse en Suède
- M. Pierre-Yves Simonin, Secrétaire du Chef du Département politique fédéral (procès-verbal)

Langue de travail : français

2. Délégation suédoise :

- M. Krister Wickman, Ministre des affaires étrangères
- M. l'Ambassadeur O. Jödahl, Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères
- M. l'Ambassadeur Comte W. Wachtmeister, Directeur des affaires politiques
- M. l'Ambassadeur A. Edelstam, Directeur adjoint, Chef de la deuxième division des Affaires politiques (Europe occidentale, Afrique, Amérique du Sud, etc.)
- M. l'Ambassadeur H. Blix, Directeur, Jurisconsulte
- M. l'Ambassadeur K. Bööck, Ambassadeur de Suède en Suisse
- M. R. Nyström, Chef de la première division des Affaires politiques (Pays nordiques et pays de l'Est)

M. H. Wilkens, 1er Secrétaire à la deuxième division des Affaires politiques

M. Ekens, Secrétaire du Ministre des affaires étrangères

Langue de travail : suédois (interprète)

3. Ordre du jour :

1. Tour d'horizon;
2. Intégration européenne - Collaboration entre les Neutres après la conclusion des accords avec les CE;
3. Conférence sur la sécurité européenne - MBFR;
4. Etats divisés (DDR, Corée du Nord, Vietnam du Nord);
5. Droit humanitaire;
6. Problèmes bilatéraux :
 - 6.1. Sécurité sociale;
 - 6.2. Coopération militaire.

4. Début des entretiens : 10.00 h.

Fin des entretiens : 16.00 h.

* * *

M. Wickman

souhaite la bienvenue à M. Graber et à la délégation suisse. Le Ministère suédois attache beaucoup d'importance à la coopération avec la Suisse, coopération qui prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir.

M. Graber

remercie son collègue et l'assure de son désir égal de poursuivre et de développer avec la Suède des relations confiantes dans un esprit d'amitié.

Les deux Ministres se mettent d'accord sur l'ordre du jour (cf. supra).

1. Tour d'horizon

M. Graber

L'intérêt de ce tour d'horizon est d'échanger sur les événements actuels, davantage des appréciations que des informations qui, de part et d'autre, doivent être à peu près les mêmes.

Le phénomène qui actuellement domine la scène mondiale est l'apparition de la Chine comme grande puissance. Cette Chine, soulignons-le, est loin d'avoir un potentiel comparable à celui des USA et de l'URSS. Elle a cependant pour elle l'immensité de son territoire, la supériorité numérique écrasante de sa population et la dispersion de ses installations de haute technologie.

L'on constate ensuite, dans les relations internationales, que la phase dite bipolaire est terminée et remplacée par le jeu triangulaire. Aucune des trois grandes puissances ne peut espérer anéantir une autre. De même, aucune d'elles ne peut laisser un des partenaires remporter un avantage décisif sur le troisième; l'équilibre serait alors rompu et elle-même risquerait de devenir la prochaine victime d'un partenaire devenu trop puissant. Il semble donc que la règle du jeu soit que chacun des partenaires soit amené à se rapprocher de celui qui représente pour lui le danger le moins imminent.

Dans ce triangle, le Japon occupe une position privilégiée enviable; on recherche les faveurs de ce pays dont le rôle devient de plus en plus important. La confrontation dans le sous-continent a fait apparaître l'Inde comme une puissance considérable, elle aussi. Débarassée du problème pakistanais, elle est maintenant liée de manière durable à l'URSS à qui elle sert de tremplin pour son avance vers la mer. Mais si l'Inde a fait un accroc assez grave à son neutralisme, elle paraît cependant s'efforcer de garder la plus grande indépendance possible à l'égard de Moscou. A en croire les propos tenus par une haute personnalité indienne à notre Ambassadeur, la Nouvelle Delhi est déterminée à ne pas affaiblir plus son voisin pakistanais.

Concernant le Vietnam : Le phénomène de "russification" au Vietnam du Nord nous semble important, dans la mesure où le 4/5^e de l'aide qu'il reçoit provient de l'URSS. Quels effets exerceront les entretiens soviéto-américains de la semaine prochaine sur l'évolution de la situation au Vietnam ? Pour l'heure, Hanoi estime que la balance des forces a définitivement penché en sa faveur. Mais force est bien de constater que l'armée sud-vietnamienne ne s'est nullement effondrée et que sa capacité de résistance, pour être affaiblie, n'en est pas moins encore réelle et que son moral ne s'est nullement effondré, pas plus que celui des populations. Est-ce à dire, comme l'affirme le général Salan, ancien commandant en chef français en Indochine, que les calculs d'Hanoi étaient erronés au départ, ou tout au moins qu'ils ont été déjoués dans les effets immédiats que l'on en attendrait ?

Quoi qu'il en soit, l'on peut se demander pourquoi Hanoi a passé à l'offensive en ce moment. L'on peut esquisser des explications qui, chacune, contient une part de vérité :

- a) Hanoi a voulu montrer que l'interlocuteur principal en ce qui concerne l'avenir du Vietnam c'était lui, et non pas Pékin ou Moscou. La suspicion existait en effet et existe encore peut-être à Hanoi de voir les Chinois et les Russes essayer de régler directement avec le Président Nixon, qui les visite successivement, l'épineux problème indochinois.
 - b) La seconde hypothèse est celle que l'on entend souvent et qui consiste à dire que le Vietnam du Nord a voulu mettre le Président Nixon dans l'embarras et empêcher ainsi sa réélection (escalade ou défaite militaire - options toutes deux désastreuses électoralement). Nixon battu, un président démocrate, quel qu'il soit, ferait une politique de désengagement beaucoup plus poussée que l'administration actuelle.
 - c) Troisième hypothèse retenue : prouver l'échec de la vietnamisation.
- Si chacune de ces réponses contient une part de vérité, je crois qu'aucune de ces trois ne s'est pleinement réalisée. L'armée du Vietnam du Sud pour sa part, devant les assauts répétés d'une des

armées les mieux entraînées d'Asie, a opposé une résistance surprenante. Aux Etats-Unis mêmes, on a pu constater que le Président Nixon n'a pas perdu sur le plan de la popularité car son désengagement du Vietnam pendant ces quatre dernières années a été impressionnant (retrait de plus d'un demi-million d'hommes) et que, d'autre part, sa riposte, le minage des ports du Nord, n'a pas eu pour conséquence une tension nouvelle avec l'URSS.

En effet, le voyage à Moscou n'a pas été décommandé et il est évident que Nixon et Breschnew parleront et essaieront même de régler l'affaire vietnamienne. J'étais surpris, et vous aussi je pense, de la modération de la réaction russe au minage des ports nordvietnamiens. Est-ce à dire que dans l'ordre des priorités, le règlement de certaines affaires entre les deux supergrands est plus important qu'un allié courageux et vaillant, mais un peu trop indépendant comme le Vietnam du Nord ? On serait tenté, à la lumière des récents événements, de répondre par oui à cette question. Ce sommet abordera sans aucun doute aussi les affaires européennes.

Les traités avec Moscou et Varsovie ont maintenant été ratifiés et la voie est donc ouverte à la signature définitive des accords sur Berlin. Cette signature, à son tour, permettra sans doute en automne de commencer la phase préparatoire multilatérale de la Conférence de sécurité. Je me suis limité aux événements de l'Extrême-Orient et aux relations Est-Ouest. Concernant le Moyen-Orient, j'apprécierai de connaître votre sentiment à propos de l'issue possible du conflit.

M. Wickman

Vos appréciations, très intéressantes, coïncident sur bien des points avec les nôtres.

A propos de la Chine : Je suis d'accord avec vous que son apparition sur la scène internationale implique une modification de la situation. Quant à nous, nous avons l'impression que l'importance de la Chine a été quelque peu surévaluée. Actuellement encore, ce sont les rapports USA-URSS qui priment. C'est peut-être se livrer à une analyse marxiste que de dire que l'assise économique de la puissance chinoise n'est pas

assez forte pour servir de base à une réelle politique de grande puissance. Nous en avons eu la preuve dans l'affaire du Bangla Desh qui a démontré que la Chine n'avait qu'une possibilité limitée d'influencer une évolution politique importante. Au Vietnam également, ce sont les rapports Washington - Moscou qui seront décisifs. L'influence chinoise se manifeste sur l'URSS à la fois en Europe et face aux USA. L'importance exagérée accordée à la Chine se fait sentir également sur le plan économique. L'industrie suédoise a organisé récemment une exposition à Pékin, dont les résultats pratiques ont été remarquablement maigres. Je crains que d'autres pays occidentaux fassent la même expérience. Il est évident que nous devons donner une priorité nette à nos rapports avec l'URSS plutôt qu'à nos relations avec la Chine.

Nous partageons votre opinion quand vous dites que l'Inde est dans une situation de semi-dépendance à l'égard de l'URSS mais qu'elle a la volonté de limiter cette dépendance. La question de savoir si elle y réussira dépend essentiellement des USA. Nous avons fait remarquer aux Etats-Unis que nous trouvions malheureux leur engagement si ferme en faveur du Pakistan, notamment par l'intermédiaire de la Banque mondiale. Quant à nous, nous avons reçu récemment la visite du Ministre indien des finances qui entend accroître les relations économiques avec la Suède et vous savez qu'à la mi-juin, Madame Gandhi fera une visite officielle à Stockholm. Nous avons aussi l'impression que l'Inde ne veut pas humilier le Pakistan; elle désire qu'un Pakistan indépendant subsiste.

La question qui engage le plus l'opinion publique suédoise est, sans conteste, celle du Vietnam. Nous nous sommes aussi posé la question du choix du moment de l'attaque nord-vietnamienne. Nous sommes arrivés à la conclusion que ce moment était choisi en fonction des élections américaines. Hanoi a l'espoir de régler l'affaire vietnamienne avant les élections présidentielles. C'est également une manière de souligner son autonomie face à Moscou et de trouver une solution indépendante au problème. Selon des informations que nous avons eues à Hanoi, l'offensive a été déclenchée à l'insu de Moscou, qui plus est, contre sa volonté. Evidemment, le Vietnam du Nord dépend de l'appui soviétique; mais il est également vrai que ce pays entend

limiter sa dépendance à l'égard de l'URSS comme de la Chine. Nous estimons que les USA ont commis une erreur en ne tirant pas profit de cette volonté très nette d'indépendance. La réaction modérée de Moscou face aux récentes mesures du Président Nixon s'explique - comme vous l'avez dit - par le fait que les Soviétiques donnent la priorité à leurs propres intérêts nationaux. L'URSS estime, de surcroît, que le problème vietnamien trouvera de toute manière une solution souhaitée par elle.

Le Moyen-Orient : La situation se caractérise actuellement par l'immobilisme. Nous sommes assez pessimistes. Nous ne pensons pas que l'une ou l'autre des parties modifiera dans l'immédiat sa position de telle manière qu'une médiation puisse réussir. Probablement le problème sera discuté à Moscou. Nous pensons que les USA ne sont pas à même d'exercer une pression notable sur la partie qu'ils soutiennent et nous nous demandons si leur politique au Vietnam aura une répercussion sur la crédibilité de leur politique au Moyen-Orient. Vous savez que nous recevons bientôt M. Ebban à Stockholm.

M. Graber

J'en reviens au problème chinois : Dans l'immédiat, il est évident que la Chine n'est pas dotée de moyens d'agir. Cette situation a sans doute facilité son rapprochement avec les USA. Il ne fait pas de doute que ce rapprochement a également été facilité par l'intervention soviétique - par l'Inde interposée - dans le sous-continent. Donc, nous arrivons aux mêmes conclusions que vous quant à l'immédiat. Tout à l'heure, j'ai parlé de la Chine dans un futur pas trop lointain et je pense que de nouvelles règles du jeu devront être trouvées à l'avenir.

A propos de la guerre du Vietnam, vous êtes sans doute mieux informés que nous. Vous dites que les USA n'ont pas saisi l'occasion de rétablir un certain équilibre. Pensez-vous qu'une solution aurait pu être trouvée et acceptée par Washington sans que les USA ne perdent la face ? Pour ma part, je ne le crois pas.

Moyen-Orient : Un échec des Américains au Vietnam risque de raidir la politique de Washington ailleurs, par exemple, au Moyen-Orient. Nous avons été frappés d'apprendre récemment - de très bonne source

d'ailleurs - que l'on comptait sur une prochaine reprise de la mission Jarring, car le président Sadate ferait preuve de plus de souplesse. Je crois qu'il faut tenir compte du nationalisme égyptien, des éléments intérieurs, d'une opposition qui limite la liberté de manoeuvre de Sadate. Malgré cela, j'ai l'espoir que le dialogue reprendra.

M. Wickman

Je crois que peu de choses nous séparent à propos de la Chine. C'est une question de temps, facteur non négligeable. A propos du Vietnam, il est difficile de se livrer à des spéculations à propos des effets qu'aurait pu avoir une politique américaine différente. Ce sont surtout les contacts directs avec Hanoi qui nous ont permis d'arriver à une telle conclusion. Il a existé au Vietnam du Nord un intérêt d'arriver à une solution politique qui n'aurait pas éliminé l'influence américaine et aurait toléré les influences soviétique et chinoise. Que se serait-il passé si les USA n'avaient pas soutenu avec entêtement le Président Thieu ? Il est difficile de nuancer notre pessimisme à propos du Moyen-Orient : On peut imaginer une solution qui satisfasse les deux parties, mais toutes les solutions se heurtent à des résistances intérieures très considérables.

M. Wachtmeister

J'étais en Israël il y a un mois. Ebban m'a déclaré qu'il était difficile de reprendre la mission Jarring pour deux raisons. La première a trait à la situation internationale. A ce propos, Israël espère que Nixon abordera le problème à Moscou. La seconde tient à la mission Jarring elle-même. Israël donne la priorité au règlement de la question du canal de Suez. Celle-ci réglée, la mission pourrait reprendre.

M. Thévenaz

Dans l'esprit des Arabes, la question de Suez ne peut être qu'une partie intégrante d'un règlement global, alors qu'Israël la considère comme une question sui generis, non pas comme un prélude à un règlement général.

M. Wachtmeister

Ebban m'a dit qu'Israël était prête à se rapprocher de la thèse arabe, donc à considérer un accord sur Suez comme une clause d'un règlement global.

M. Graber

L'élaboration d'une telle clause n'est pas impossible, à condition d'éliminer tout préalable qui bloque la négociation.

M. Keller

A propos des motivations du Vietnam du Nord, il y a des précédents historiques qui inspirent peut-être Hanoi dans son action. Je pense à Kemal Ataturk et au FLN algérien qui ont acquis un prestige considérable en arrachant l'indépendance de leur pays par leur propre force, sans aide extérieure. Je puis m'imaginer que Hanoi veuille s'imposer de la sorte. Si le Vietnam du Nord conquiert son indépendance à une grande puissance comme les USA, ce n'est pas pour retomber sous la dépendance d'une autre puissance comme l'URSS.

M. Wickman

Sans doute, le Vietnam du Nord pense qu'il serait risqué de prévoir une pose, un entracte, dans son activité militaire. D'où la difficulté pour nous d'analyser la situation logiquement. Nous avons appris sur place que les négociations secrètes de Nixon avaient produit un très grand effet, un effet de soulagement, sur la population nord-vietnamienne, si bien que le gouvernement d'Hanoi a dû imprimer un nouvel élan à la volonté de combattre de la population.

2. Intégration européenne

M. Graber

Le problème de l'intégration lui-même est connu; ce qui importe maintenant, c'est de réfléchir sur ce qu'il adviendra après la conclusion des accords avec les CE. Si nous avons préparé très minutieusement nos négociations avec Bruxelles, nous ne sommes, en revanche, pas encore au clair sur l'avenir de la collaboration entre Neutres, une

fois les accords conclus. Une possibilité serait de poursuivre cette collaboration au sein de la mini-AELE. Il serait en tous cas souhaitable de nous consulter à ce propos sans trop tarder.

M. Wickman

La question est effectivement essentielle. Nous avons été fortement occupés par nos négociations elles-mêmes dont les bases, comme vous le savez, ont été modifiées au cours de l'année dernière. Au départ, l'accord que nous cherchions à conclure était plus vaste et plus poussé que celui que nous nous apprêtons à signer cet été. D'où l'importance que nous accordons à la collaboration future avec les autres pays européens, les Neutres en particulier. Nous disposons déjà dans la mini-AELE d'instruments qui permettraient de maintenir et de développer cette coopération. Un grand nombre de questions vont se poser à nous sur le plan non tarifaire; une collaboration avec vous sera d'autant plus opportune. Si notre accord avec les CE est si limité, c'est à des raisons politiques et idéologiques que nous le devons; une fois l'accord signé, nous aurons des possibilités pratiques de collaborer avec les CE, entre autres dans le domaine monétaire. Je sais que sur ce dernier point, l'Ambassadeur Stopper est plus réservé que la Banque centrale suédoise. Les Banques centrales sont arrivées à une collaboration assez poussée, sans trop de difficultés; mais dès l'instant où ces questions sont traitées au niveau de Bruxelles, les difficultés surgissent inévitablement. En d'autres termes, il est plus facile de trouver des solutions sur le plan pratique que sur le plan politique et idéologique où les différences entre membres et non membres des CE s'accroissent. Lorsque les accords seront conclus, les facteurs politiques et idéologiques au sein des CE joueront un rôle plus modéré que maintenant. Ma conclusion est la suivante : Nous avons l'espoir très ferme que la collaboration entre Neutres se renforcera, lorsque les accords seront conclus.

M. Graber

Je pars de l'idée que les négociations se termineront dans les délais, sauf complications de dernière heure. La volonté politique d'aboutir en juillet existe. Deux types de problèmes se poseront à nous dans le futur :

- a) problèmes dans des domaines où les intérêts des CE et des pays non membres seront tellement convergents (par ex. problèmes monétaires) que des accords devront être prévus;
- b) problèmes dans des domaines où les CE entendent s'intégrer politiquement. Les finalités politiques vont inévitablement prendre une importance croissante avec les années. La sagesse des Neutres sera de rester à l'écart. Y aura-t-il encore place pour la neutralité d'ici à 10 ou 20 ans ? Je ne risquerai pas de réponse, car je ne suis pas devin.

Une partie de l'opinion suisse est braquée sur la clause dite évolutive. Nous devons lui expliquer que la Suisse ne se lie pas pour l'avenir, mais que le terme d'évolution recouvre plutôt des intentions. Le peuple va se prononcer à la fin de l'année sur un accord qui forme un tout en lui-même. A l'avenir, d'autres accords sont possibles, qui eux aussi seront autonomes. La Suisse est prête à collaborer avec les CE dans le plus grand nombre de domaines possibles. En revanche, elle reste très prudente concernant les finalités politiques.

Dans le domaine monétaire, la Banque nationale suisse jouit d'une très grande autonomie. Dans l'immédiat, elle est disposée à contribuer à l'effort des CE en vue d'édifier un nouvel ordre monétaire européen; par contre, elle est beaucoup plus réservée quant au Fonds de réserves européen, préfiguration d'une banque européenne. Nous sommes également d'accord de coopérer au sein du nouveau groupe des quinze ou vingt en voie de constitution.

En bref, je propose que nos grands commis réfléchissent ensemble sur les formes que devra prendre notre future collaboration.

M. Wickman

Le gouvernement suédois entend également conclure son accord cet été. Notre situation est plus difficile que la vôtre, car les deux questions encore en suspens (papier et acier) sont très importantes. Il se peut que notre négociation à Bruxelles connaisse une situation de crise, ce qui est d'ailleurs normal dans une négociation. Nous n'avons

pas encore définitivement fixé notre stratégie de négociation; nous allons le faire la semaine prochaine. Notre dernière phase de négociation coïncide avec la réunion du Conseil des Ministres. La Commission connaît ce parallélisme du calendrier. Cela nous offrirait la possibilité de négocier avec le Conseil directement ou indirectement. Je ne m'imagine pas, toutefois, que le Conseil des Ministres se réunisse spécialement pour discuter le problème du papier suédois. Pour nous, il est extrêmement important de réussir à modifier les règles sur le papier et les dispositions transitoires. Notre accord sera limité à des objets précis; nous ne nous lierons pas pour le futur.

Comment se matérialiseront les finalités politiques dans les dix prochaines années ? Il est possible que les choses évolueront de telle façon que nous ne serons plus obligés de justifier une non adhésion pleine et entière aux CE. A la différence du gouvernement suisse, nous avons affaire à une très forte pression de la part de notre industrie en faveur d'une adhésion totale. Je puis m'imaginer qu'à l'avenir, les motifs de non adhésion, avancés aujourd'hui, ne correspondront plus aux faits. L'application des finalités politiques dépendra de la France, de la Grande-Bretagne et de la RFA. Il est possible que d'ici à 10 ans, les prémisses d'une politique de neutralité soient entièrement modifiées. Nous en sommes conscients, mais ce qui reste une hypothèse ne peut déterminer notre politique actuelle.

M. Graber

A notre avis, il n'est pas pensable que le géant économique que représente la CEE ne se développe pas en une puissance politique et/ aussi militaire. Une telle puissance économique ne saurait rester gélatineuse.

3. Conférence sur la sécurité européenne - MBFR

M. Wickman

Après ce qui vient de se passer au Bundestag, il est réaliste de penser que les travaux préparatoires de la CSE vont pouvoir avancer. Je crois que vous connaissez notre position à l'égard de cette Conférence. Il faut qu'elle soit suffisamment bien préparée pour qu'elle débouche sur des résultats concrets. Dans nos contacts bilatéraux, nous avons insisté sur le point suivant : le principe au non recours à la force doit avoir un contenu concret. C'est pourquoi nous appuyons votre projet de règlement pacifique des différends. Celui-ci suscite un intérêt très vif; j'en ai eu encore la confirmation mardi dernier à Rome. Nous en avons également parlé à Moscou, en février dernier; nous connaissons les réticences des pays de l'Est à l'égard de l'arbitrage. M. Gromiko avance comme argument contre l'arbitrage que la garantie du respect d'un accord réside dans la confiance mutuelle. Je lui ai répondu que si cette confiance existait, elle devrait précisément inciter les gouvernements à accepter l'arbitrage. Mon interlocuteur m'a affirmé qu'il demeurerait en tous cas "open minded".

M. Graber

Nos positions de départ sont les mêmes que les vôtres. A propos de notre projet de règlement pacifique : Les Italiens nous ont conseillés vivement de diffuser notre plan aussi largement que possible parmi les pays amis et quasi amis. Notre projet a d'ailleurs lui-même évolué. Au départ, il était centré sur l'arbitrage, notion à laquelle nous sommes traditionnellement attachés. L'imposer comme tel - nous le savons maintenant - est impensable. La résistance ne vient pas que de Moscou. Dans d'autres capitales, on fait montre d'un aimable scepticisme : Londres approuve notre projet dans la mesure où il fait figure de test quant à la bonne volonté des pays de l'Est, et Paris nous a fait des arabesques polies ! Nous aurions souhaité que l'Ambassadeur Bindschedler - père du projet - soit parmi nous ce matin; nous avons dû le céder à notre délégation de Bruxelles.

Nous attachons beaucoup de prix à ce projet et espérons qu'il obtiendra le plus d'appui possible. Si rien ne devait en sortir, ce serait la

preuve que la CSE n'est qu'un exercice fallacieux. Mais aucun Etat ne désire en arriver là.

Tout dépend en définitive de la phase préparatoire multilatérale. A l'Est, on la souhaite courte, limitée aux problèmes de procédure. A l'Ouest, au contraire, on pense qu'elle devrait permettre un consensus assez large qui signifierait qu'une conférence vaut la peine d'être convoquée.

Je vous sais gré de la sympathie active que vous manifestez à l'endroit de notre projet. Sur ce plan-là également, une concertation entre la Suède et la Suisse me semble souhaitable.

M. Wickman

Je pense qu'il faut faire valoir le plan suisse, afin d'arriver sinon à l'arbitrage, du moins à des consultations obligatoires en cas de conflit. Une autre question d'importance est celle des rapports entre CSE et désarmement. La Suède et la Suisse ne peuvent pas entrer en négociation à propos des MBFR; il n'empêche que la CSE ne peut pas ne pas aborder le problème du désarmement. Comment établir un lien entre la sécurité et le désarmement ? J'imagine que nos deux points de vue sont assez proches.

M. Graber

Nous souhaitons vivement que les MBFR trouvent leur place dans le cadre de la CSE, car il est plus facile pour des Neutres comme nous de participer à ce débat qui ne nous concerne pas directement. Les Neutres peuvent caresser l'espoir de jouer un rôle de bons offices ou éventuellement de contrôler l'application d'un éventuel accord en la matière. Nous ne pensons pas réduire nos propres forces armées qui ne représentent une menace pour personne. Nous n'attendons pas des miracles de la coopération économique et culturelle. Dans le domaine économique, les échanges risquent de ne pas être équilibrés, dans la mesure où nous mettrions nos connaissances technologiques avancées à la disposition de l'Est qui, en échange, nous offrirait des matières premières (gaz naturel, par ex.) dont l'approvisionnement peut à chaque instant être bloqué. La coopération culturelle nous paraît encore plus

problématique. Deux thèses inconciliables, voire contradictoires, s'affrontent. Il serait sot de se faire des illusions sur le libre échange des personnes et des idées, sauf à très long terme. Il est possible que la contagion de la liberté soit telle qu'à la longue, l'Occident finisse par gagner le pari. La Suisse restera discrète sur ce point, car nous voulons éviter de faire croire que nous sommes à la remorque des pays de l'OTAN.

Quant à un instrument permanent de la CSE, nous le voyons d'un oeil extrêmement défavorable. En revanche, l'idée d'un secrétariat permanent, appareil modeste, est souhaitable. La question du siège n'est pas vitale. Si j'en parle, c'est que la Suisse reste constamment disponible; mais nous n'avons pas l'intention d'engager une campagne en faveur d'une candidature suisse.

M. Wickman

Il faut se garder de toute illusion concernant l'ampleur de la collaboration économique dans l'immédiat. Cette collaboration s'engagera-t-elle entre les CE et le Comecon ou, bilatéralement, de pays à pays ? Il est à craindre que l'URSS choisisse la solution Comecon.

La libre circulation des personnes et des idées nous paraît également problématique. Nous ne cessons de répéter à nos partenaires occidentaux qu'il convient de se garder de se montrer agressifs à l'égard des systèmes des pays de l'Est. L'Italie en paraît consciente et va persuader ses partenaires occidentaux de faire montre de prudence.

Je n'ai rien à ajouter à vos remarques concernant l'instrument permanent; nous sommes d'accord avec vous sur ce point comme sur le problème du siège, à ceci près que nous avons une position particulière en ce qui concerne la Finlande. Pour l'heure, Helsinki s'impose comme siège de la conférence préparatoire, mais nous n'excluons pas d'autres capitales pour abriter la Conférence elle-même.

M. Graber

Tout récemment, l'Ambassadeur Tötterman a demandé à notre Ambassadeur à Helsinki si les Neutres et la Yougoslavie seraient d'accord de présider les commissions prévues dans la phase préparatoire. Nous avons

demandé de pouvoir y réfléchir et de consulter nos amis neutres. Nous sommes disponibles, mais sans chaleur, position que partage notre collègue Kirchschräger. Si la demande est unanime, les Neutres ne pourront pas se dérober.

M. Wickman

La Finlande nous a posé la même question; notre réponse a été réservée. Il n'est pas recommandable de marquer une prise de position collective des Neutres. La question des présidences des commissions doit être discutée avec toutes les parties intéressées. Ces présidences devraient être assurées par des pays qui ne sont pas de grandes puissances et le choix ne doit pas se limiter aux seuls pays neutres. Je vois dans l'initiative finlandaise l'expression d'une certaine ambition qui n'a pas été assez méditée.

M. Graber

Nous sommes à cet égard sur la même longueur d'onde.

M. Wickman

Nous sommes persuadés que les CE, dans leur effort de concertation politique entre pays membres, n'entendent pas pour autant couper les ponts avec les Neutres. Cela peut se faire au moyen de consultations bilatérales ou sous d'autres formes. Nous pensons que le Conseil de l'Europe offre un lieu de contacts utile. Cependant, les Neutres y envoient leur Ministre des affaires étrangères alors que les puissances plus grandes brillent par leur absence à Strasbourg.

M. Graber

Nous pensons aussi que le Conseil de l'Europe représente un forum adéquat pour les contacts politiques avec les Dix. Quant au dialogue économique, il pourrait se poursuivre utilement au sein de la CEE/ONU où Est et Ouest se rencontrent.

M. Wickman

Les contacts Est-Ouest doivent effectivement avoir lieu de préférence à Genève.

4. Etats divisés

a) DDR

M. Wickman

Tous nos collègues, Ministres des affaires étrangères, sont d'accord pour rendre grâce à M. Brandt de sa politique, car leurs pays sont soumis à des pressions assez intenses concernant la DDR. Notre position est la suivante : nous avons déclaré que nous ne reconnaitrions pas la DDR avant que la normalisation ait atteint son terme. Au moment où les deux Allemagne demanderont d'entrer à l'ONU, nous reconnaitrons Pankow. Toutefois, nous n'excluons pas une reconnaissance intervenant même plus tôt. Les choses auraient été différentes si la normalisation avait été durablement repoussée ou interrompue. Brandt, la semaine passée, m'a dit les raisons de son optimisme, en ajoutant que tout ira parfaitement bien, à condition que "cette damnée politique vietnamienne ne vienne pas tout gâcher".

M. Graber

Nous n'en sommes pas encore à la reconnaissance. A cet égard, nous avons un retard à rattraper. Nous n'avons aucun lien, d'aucune sorte, avec la DDR. Si Brandt procure à certains une plateforme pour résister à une pression intérieure, pour nous c'est le contraire qui est vrai. La pression extérieure que nous subissons de la part de la RFA est une gêne pour notre action. Nous avons mené, pendant ces dernières années, une négociation avec la DDR sans qu'elle échoue ou réussisse; c'est un tour de force, croyez-moi. Nous avons pris sur nous de retarder cette normalisation pour ne pas gêner la RFA. Nous nous sommes fixés pour délai ultime la ratification des traités. Jusqu'à l'année dernière, la DDR s'est contentée de l'idée d'une mission commerciale installée à Zurich et non à Berne. En contrepartie, la Suisse demandait l'indemnisation des biens suisses en souffrance en DDR. Nous avons obtenu de la DDR une déclaration selon laquelle l'accord à signer ouvrirait la voie à une négociation sur les indemnisations. Le dialogue va bientôt reprendre avec Pankow, mais ce dernier va-t-il se contenter d'une simple mission commerciale ? Nous avons tout juste le temps d'aménager notre phase intermédiaire avant le cortège des reconnaissances. A mon avis, la DDR pourrait entrer à

l'ONU à la fin 1973, sauf accident de parcours toujours possible.

M. Miesch

L'évolution dépend beaucoup des autres pays. Est-ce que la Suède entend aussi échanger une mission commerciale avec la DDR ? Ou restera-t-elle sur ses positions jusqu'à la reconnaissance ?

M. Wickman

Nous n'avons pas l'intention de modifier notre politique, car nous n'en voyons pas la nécessité. Il existe une mission commerciale est-allemande à Stockholm et nous avons négocié l'établissement d'une mission semi-étatique suédoise en DDR. Cette négociation a été interrompue, car Pankow nous a posé des conditions inacceptables. Nous avons également un accord avec la DDR sur les chemins de fer. Il est évident que l'Allemagne de l'Est exerce des pressions pour hausser le niveau des rapports.

Nous tenons strictement à ce qu'aucun Ministre suédois ne rencontre un homologue est-allemand; par contre, les secrétaires d'Etat suédois ne sont pas soumis à cette règle. Le chantage de la DDR à propos de la conférence sur l'environnement semble avoir des échos dans l'opinion publique suédoise.

M. Graber

Que se passerait-il si la DDR obtenait une majorité à l'OMS demain ?

M. Wickman

Nous pensons que cela ne sera pas le cas. Cela ne résoudra rien, naturellement. Peut-être que Nixon en parlera aussi à Moscou. M. Schee est favorable à une solution de cette question. Il est évident que la RFA a intérêt à ne pas freiner ou empêcher la participation de la DDR à la conférence de Stockholm.

Interruption des entretiens de 12.45 h. à 15.00 h.

4. Etats divisés (suite)

b) Corée du Nord

M. Wickman

M. Blix a déjà eu des contacts avec votre Ministère à propos d'une solution intégrée. Depuis six mois, la question est cependant mise en veilleuse. Quelle est votre attitude à ce propos ? Il est difficile pour nous de faire comprendre à notre opinion publique les raisons d'une non reconnaissance. Mais le problème coréen n'a pas le même poids que la question vietnamienne.

M. Graber

Encore récemment, le parlement de Séoul a réaffirmé une sorte de doctrine Hallstein. Pour sa part, la Suisse n'a pratiquement pas d'intérêts économiques en Corée du Nord, alors qu'elle en a au Sud. Votre suggestion d'une solution commune et équilibrée (reconnaissance du Nord par la Suède et la Suisse et reconnaissance du Sud par la Pologne et la Tchécoslovaquie) a été reçue avec sympathie, mais depuis quelque temps, nous n'en entendons plus parler. Avez-vous changé d'avis ?

M. Wickman

Selon moi, tant que le problème de la DDR ne sera pas résolu, il sera difficile de résoudre la question coréenne. La Corée du Nord vous intéresse relativement peu, ce qui n'est pas le cas concernant la DDR. Il est peu probable que la Pologne et la Tchécoslovaquie reconnaissent la Corée du Sud. J'ignore si Séoul tient vraiment à sa doctrine Hallstein. En définitive, les choses dépendent des rapports entre les deux Corée.

M. Graber

Peut-être que MM. Blix et Bindschedler ont pu recueillir des informations intéressantes à la conférence de Genève, où les Croix-Rouges des deux Corée ont eu des contacts.

M. Miesch

De tels contacts ont eu effectivement lieu, mais les progrès sont extrêmement lents. Il a aussi été question de contacts secrets entre les deux Corée.

M. Graber

Il est souhaitable que nous nous concertions également à ce sujet; mais dans l'immédiat, le problème de la DDR prime.

M. Wickman

Il n'est pas exclu que nous arrivions, entre nous, à une position concertée, pouvant servir de base à un règlement satisfaisant du problème, ou du moins à débloquer les choses; en tous cas, il faudrait faire porter la responsabilité de la stagnation à la Pologne et à la Tchécoslovaquie.

c) Vietnam du Nord

M. Graber

Nous avons, comme vous le savez, reconnu Hanoi. L'agrément pour notre Ambassadeur non résident a été obtenu rapidement. Mais depuis lors (novembre 1971), nous attendons toujours que le Vietnam du Nord accorde son visa à notre Ambassadeur pour la présentation de ses lettres. Nous nous expliquons difficilement ce retard. Selon le collègue nord-vietnamien de notre Ambassadeur à Colombo, ce délai s'expliquerait par le fait que nous avons noué des relations diplomatiques au même moment avec Saïgon. Que pensez-vous de cette interprétation ?

M. Wickman

Je pense qu'elle est correcte.

M. Graber

Remarquez que cette situation ne nous empêche pas de dormir. Je vous remercie de nous confirmer l'interprétation donnée à notre Ambassadeur à Colombo.

M. Wickman

Si nous obtenions d'autres informations à ce sujet, nous ne manquerions pas de vous les transmettre.

M. Graber

Merci.

5. Droit humanitaire

M. Wickman

Nous avons le privilège d'avoir deux experts en la matière, MM. Keller et Blix.

M. Keller

En fait, je ne suis nullement expert en droit de la guerre. MM. Blix et Bindschedler connaissent beaucoup mieux que moi les questions discutées à Genève, à savoir la réaffirmation du droit humanitaire qui devrait aboutir à une conférence diplomatique et déboucher sur des protocoles additionnels aux Conventions de Genève.

Mais je pourrais vous entretenir brièvement du rôle de puissance protectrice qui intéresse également votre pays. Ce rôle est prévu par la Convention de Genève de 1949 et celle de Vienne de 1961. Prenons le cas pratique du Bangla Desh. En décembre de l'année dernière, le Pakistan demandait à la Suisse si elle était prête à accepter un mandat de puissance protectrice de ses intérêts; nous lui avons donné notre accord de principe. Trois jours plus tard, l'Inde reconnaissait le Bangla Desh et faisait son entrée au Pakistan oriental en puissance alliée - disait-elle - et non en puissance occupante. Le Pakistan confirmait sa demande à la Suisse et l'Inde faisait de même; la Suisse se voyait donc chargée des intérêts pakistanaïns en Inde et des intérêts indiens au Pakistan. Autour du 20 décembre 1971, les opérations militaires prenaient fin; on dénombrait 93'000 prisonniers pakistanaïns faits par l'Inde contre quelque 600 prisonniers indiens.

La Suisse a fait valoir sa position de puissance protectrice non seulement selon les Conventions de Vienne, mais aussi selon celles de Genève. L'Inde, quant à elle, nous a reconnu ce rôle en application de la seule Convention de Vienne, alors que nous estimions qu'elle avait l'obligation de nous le reconnaître également selon la Convention de Genève. La Nouvelle Delhi s'y refusa, car elle aurait dû admettre qu'elle était puissance occupante au Bangla Desh. Jusqu'à ce jour, nous n'avons pas obtenu satisfaction; cependant, l'Inde ne nous a pas opposé un refus catégorique - elle nous répond que le problème demeure "under active consideration". Le Pakistan, pour sa part, ne nous en fait pas grief. Il faut ajouter que l'Inde applique la IIIème Convention avec minutie. Ces derniers temps, elle s'est rapprochée de nos thèses en admettant la visite des camps indiens où se trouvent 600 soldats pakistanais faits prisonniers sur le front ouest. Il ne fait pas de doute qu'une entorse a été faite à l'exercice normal de puissance protectrice. Cela nous servira de leçon pour des conflits futurs; désormais, nous devons nous assurer que nos mandants entendent clairement nous confier un double mandat, selon la Convention de Vienne et celle de Genève.

Permettez-moi de dire quelques mots sur le récent détournement d'un appareil de la "Sabena" à Lod. Il y a 3 à 4 ans, un avion avait été détourné par les Palestiniens à Athènes; à l'époque, le CICR avait été mêlé à l'affaire qui s'était terminée à la satisfaction des Palestiniens. Israël nous en avait voulu. Après les événements de Zerka, le CICR avait donné comme instruction à ses délégués de ne pas se mêler à des négociations de ce genre et de se borner à jouer, le cas échéant, le rôle d'intermédiaire. Dans l'affaire de Lod, le CICR a fait la navette entre les deux parties. Le général Dayan avait donné l'assurance qu'il n'interviendrait pas, en précisant toutefois qu'il recourrait à la force au cas où il n'existerait pas d'autre moyen. J'ajoute que, contrairement à ce que la presse a prétendu, il n'y a pas eu abus de l'emblème de la Croix-Rouge de la part des Israéliens. Le CICR s'est donc trouvé dans la situation fort embarrassante d'avoir couvert de son autorité une action armée. Dans ce genre de situation, le rôle du CICR est très difficile car il se doit d'agir puisqu'il y

a des vies humaines en danger, mais chaque fois qu'il intervient, il devient le bouc émissaire des parties en conflit.

M. Wickman

remercie l'Ambassadeur Keller qui a soulevé un aspect intéressant - et méconnu - de droit humanitaire. Il demande à l'Ambassadeur Blix de rapporter sur l'état des travaux de la conférence en cours à Genève.

M. Blix

Depuis la guerre, la Suède n'a plus eu d'expérience comme puissance protectrice selon les Conventions de Genève.

A Genève, la question de la puissance protectrice a été soulevée. Le CICR lui-même a proposé qu'il intervienne automatiquement comme puissance protectrice. Cette proposition n'a guère de chance d'être retenue, car les Etats veulent demeurer libres de leur choix. Quatre questions importantes ont été soulevées à Genève : celle de la protection et de l'évacuation des blessés et des malades sur le champ de bataille, celle du règlement des conflits internes, celle de la protection des soldats irréguliers, celle de la protection des civils et, enfin, la question de la prohibition des armes particulières (bombes au napalm, etc.). Cette dernière proposition, soutenue notamment par nos deux pays, se heurte à l'opposition des grandes puissances. Ma conclusion est, pour le moment, la suivante : il est extrêmement difficile d'arriver aujourd'hui à un accord sur la guerre civile, les soldats irréguliers, les combattants civils, etc. Je doute que l'on y parvienne avant la fin des hostilités au Vietnam. Quant à la conférence diplomatique, je doute également qu'elle puisse être convoquée l'an prochain.

M. Wickman

remercie l'Ambassadeur Blix. Il y a tout de même certains progrès à enregistrer à Genève. Le comité d'experts sur les armes incendiaires aura une composition et un mandat satisfaisants. Il est clair qu'il y a un rapport évident entre la conférence de Genève et la guerre du Vietnam. Il ne serait pas réaliste de convoquer une conférence diplomatique qui n'aurait qu'à ratifier un accord se limitant uniquement à la protection des blessés. Qu'en pensez-vous ?

M. Graber

Nous attendons précisément de pouvoir dresser le bilan de la conférence des experts. Nous ne tenons pas à tout prix à une conférence diplomatique.

M. Wickman

La question de la conférence a-t-elle été soulevée à l'ONU ?

M. Blix

Oui. J'ajoute que les experts n'éprouvent pas le besoin de se concerter, car il n'y a pas de vote qui les oblige à le faire. Je le répète, il ne vaut pas la peine de convoquer une conférence diplomatique dans l'état actuel de préparation.

M. Wickman

Voyez-vous d'autre moyen que celui de la Croix-Rouge d'arriver à une solution plus rapide ?

M. Graber

Il me semble que la Croix-Rouge offre le terrain idéal où de telles questions peuvent être discutées dans un climat dépolitisé. L'ONU, par exemple, ne me paraît pas le forum le plus favorable.

M. Wickman

Je ne pense pas à un organe particulier, mais j'imagine la possibilité de contacts entre personnalités suédoises et suisses.

M. Blix

A Genève, le débat est relativement dépolitisé, mais les USA prennent des positions défensives. Il serait souhaitable de discuter dans un cadre plus restreint et moins formel que celui de Genève.

M. Graber

L'idée serait à retenir, s'il s'agissait vraiment de débloquent les choses.

6. Problèmes bilatéraux

M. Graber

Le traité sur la sécurité sociale date de 1954. Depuis lors, les choses ont évolué et le traité est démodé.

Nous avons pris connaissance avec satisfaction de l'intention de votre gouvernement d'entreprendre des négociations en vue d'une révision de cet accord. J'espère qu'il nous sera possible d'entamer au plus tôt les discussions entre experts afin de préparer une base à ces négociations.

M. Wickman

Nous avons lancé cette idée de révision dans le contexte de Strasbourg et nous attendons que vous preniez l'initiative en vue des négociations.

V a r i a

M. Graber

Nous sommes heureux de nos contacts avec la Suède non seulement au niveau des Ministres, mais aussi à celui des hauts fonctionnaires.

L'Ambassadeur Thalmann vous a rendu visite il y a quelques mois; nous serions heureux de recevoir à Berne les hauts fonctionnaires de votre Ministère. Nous tenons d'ailleurs le même langage à nos amis de Vienne.

M. Wickman

J'approuve pleinement l'idée de contacts continus qui n'ont d'ailleurs pas besoin d'être nécessairement programmés. Nous avons abordé trois domaines à propos desquels des échanges de vues me paraissent souhaitables :

- a) l'avenir de la coopération en Europe,
- b) le droit humanitaire et
- c) la CSE.

Je souhaite également que nous nous tenions régulièrement informés sur la question des Etats divisés. Au besoin, nous utiliserons - comme convenu du reste - le téléphone. Nous avons le même arrangement avec les Autrichiens.

Quant à la question de la coopération militaire, nous venons d'en parler ensemble au déjeuner.

M. Graber

Je voudrais simplement ajouter, à ce propos, que même parmi les hauts fonctionnaires de notre Département militaire, on a le sentiment que l'on ne tire pas assez profit d'une collaboration entre la Suisse et la Suède. Nous en tirerions plus grand profit si cette coopération pouvait se développer à plus long terme, en matière de développement d'armement par exemple. Il ne fait pas de doute que dans ce domaine très onéreux particulièrement, une collaboration plus poussée serait du plus grand intérêt. C'est à nous, hommes politiques, de pousser les militaires dans cette voie.

M. Wickman

Je partage entièrement votre opinion. L'intérêt suédois s'est encore accentué depuis les premiers contacts avec les Suisses. Je vais en parler à mon collègue de la Défense nationale.

M. Graber

J'ai parlé tout à l'heure des contacts entre grands commis de nos Ministères; cela ne veut pas dire que nous entendons espacer les rencontres entre Ministres. Il est bien entendu que je serais très heureux de pouvoir vous accueillir à Berne pour poursuivre ce dialogue extrêmement utile.

M. Wickman

remercie M. Graber et lève la séance.

Fin des entretiens : 16.00 h.
