

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL 3003 Berne, le 21 mai 1973
p.B.15.21.GB. - SI/IN/NF/bv

CONFIDENTIEL

C o m p t e - r e n d u

des entretiens entre le Conseiller fédéral Graber
et Sir Alec Douglas-Home, Secrétaire d'Etat
aux Affaires Etrangères et du Commonwealth,
le 18 mai 1973 à Berne
Palais fédéral, salle 240

1. Délégation suisse

M. le Conseiller fédéral Pierre Graber, Chef du Département
politique fédéral
M. l'Ambassadeur Thalmann, Secrétaire général
M. l'Ambassadeur Jolles, Directeur de la Division du Commerce
M. Albert Weitnauer, Ambassadeur de Suisse à Londres
M. l'Ambassadeur Bindschedler, Jurisconsulte
M. l'Ambassadeur Keller, Chef de la Direction des organisations int.
M. le Ministre Gelzer, Directeur suppléant, Direction politique
M. le Ministre Thévenaz, Chef du Secrétariat politique
M. Erni, Chef Information & Presse
M. Hohl, Direction politique (Ouest)
M. Indermühle)
M. Simonin) procès-verbal
M. Nordmann)

2. Délégation britannique

Sir Alec Douglas-Home, Secretary of State for Foreign and
Commonwealth Affairs
Mr. J.O. Wright Deputy Under-Secretary of State
Mr. C.M. James Head of Western European Department
Mr. J.H.G. Leahy Head of New Department
Mr. A.A. Acland Private Secretary to Secretary of State
Mr. C.C.C. Tickell Head of Western Organisations
Department
Mr. M.O'D.B. Alexander, Assistant Private Secretary to Secretary
of State
Mr. J.R. Wraight Ambassador, Berne
Miss G.G. Brown Councillor, British Embassy, Berne
Mr. H.L. O'Bryan-Tear First Secretary, British Embassy, Berne
Ce dernier sera remplacé l'après-midi par :
Mr. C.K. Woodfield Second Secretary, British Embassy, Berne
Lt.-Col. V.F. Worlledge, Military Attaché, British Embassy, Berne
M. Ilg, interprète



3. Ordre du jour:

1. Relations Suisse-CEE
2. Evolution future de la CEE
3. Relations Europe-USA
4. CSCE
5. MBFR
6. Situation monétaire internationale
- 7./8. Situation mondiale (Relations URSS-Occident/URSS-Chine)
9. Proche-Orient *)
10. Afrique (Rhodésie)
11. Vente d'avions militaires à la Suisse *)
12. Varia (affaire Hoffmann-La Roche)

Séance du matin

Début : 10.00 h
Fin : 12.00 h

1. Relations Suisse-CEE 2. Evolution future de la CEE

M. Graber exprime tout le plaisir qu'il a à recevoir Sir Alec et la délégation britannique qu'il salue cordialement. Il fait remarquer d'emblée que l'ordre du jour est fort chargé; trois jours ne suffiraient pas à l'épuiser, alors que les deux délégations ne disposent que de trois heures. Il conviendra donc de concentrer ces entretiens sur les sujets les plus importants. Sur un très grand nombre de sujets, la délégation britannique est beaucoup mieux informée que la délégation suisse. M. Graber propose d'aborder l'ordre du jour tel qu'il a été établi.

Sir Alec exprime ses remerciements pour cette rencontre et pour l'hospitalité de la veille. Il approuve l'ordre du jour et déclare que pour le Royaume-Uni, qui n'est plus membre de l'AELE, il est d'autant plus important que les deux Ministres se rencontrent et discutent des problèmes d'actualité.

M. Graber

L'accord de libre-échange, passé par la Suisse avec les CE, signé en juillet dernier, est entré en vigueur il y a quelques semaines. Sur le plan pratique, la nouvelle réglementation - notamment en ce qui regarde les règles d'origine - n'a donné

*) Ces objets n'ont pas été abordés en séance.

- 3 -

lieu, pour le moment, à aucun problème. M. Graber saisit l'occasion pour remercier le gouvernement du Royaume-Uni de l'appui qu'il a accordé à la Suisse tout au long des négociations.

Il est nécessaire de se poser le problème de l'avenir de nos relations avec les CE. A l'avenir, il faudra chercher et trouver des formes adéquates de coopération dans de nouveaux domaines. Les exigences de la vie quotidienne nous en fourniront les occasions. Les récents remous monétaires sont un exemple frappant. La très forte interdépendance existant entre les pays européens exige une étroite coordination et coopération dans ce domaine. Dans nos relations avec les CE, nous avons et aurons à l'avenir une attitude très coopérative et très pragmatique. Comme l'évolution des affaires monétaires nous l'a démontré, cette volonté de bon voisinage existe également du côté de la Communauté.

M. Jolles

1) J'aimerais dire un mot au sujet de la période transitoire actuelle au cours de laquelle l'AELE s'ajuste à un nouveau type de relations avec les pays membres de la Communauté. En particulier, il est important à nos yeux de préserver autant que possible la cordialité de nos relations avec la Grande-Bretagne. Nous avons été en contact tout le temps et il a été possible de trouver des moyens pour établir le libre-échange et des règles non-discriminatoires. Je veux également souligner l'importance de l'apport britannique et je souhaite que nous puissions éviter tout recul.

2) A propos de l'approbation que le GATT doit donner à la nouvelle zone de libre-échange, nous avons l'impression que les Américains maugréent et nous espérons pouvoir les convaincre que leurs intérêts ne souffriront pas des arrangements de libre-échange. A ce sujet il existe un problème avec les règles d'origine et sur ce point, nous demanderons à la Communauté d'être flexible et même de se montrer ouverte, ne serait-ce que pour témoigner de notre volonté de dialogue avec les Etats-Unis.

- 4 -

Sir Alec se dit heureux que les accords avec la Communauté soient satisfaisants pour le moment. Des difficultés peuvent surgir, mais l'exclusivisme dans la Communauté n'existe plus. La Communauté se tourne vers l'extérieur et elle est de tendance libérale. Si des problèmes surgissent, la Communauté sera prête à en discuter avec la Suisse.

Dans ses conversations avec les Américains, Sir Alec a fait part du souci qu'il puisse se développer une confrontation entre la CEE élargie et les Américains avant le commencement des négociations au sein du GATT. Il faut donc examiner les craintes réciproques avant une confrontation. Les Américains approuvent cette procédure. Sir Alex nourrit l'espoir que les contacts se développent.

Quant à la question de la procédure et aux contacts de la Communauté avec les USA et d'autres pays, il existe une institution et cette institution est Sir Christopher Soames, mais il aura besoin d'un renfort.

Lors d'un déjeuner avec Gromyko à Paris, Sir Alec a constaté un changement d'attitude des Soviétiques qui, jusqu'à présent, ne s'étaient pas intéressés à l'élargissement de la CEE. Il a envoyé un mémorandum à Gromyko et les Soviétiques se sont déclarés satisfaits. Les relations avec les Soviétiques s'améliorent sans doute.

M. Wright

Je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire le Secrétaire d'Etat. Toutefois, je voudrais souligner que les relations entre la Communauté et les Etats-Unis ont eu tendance à s'améliorer au cours des derniers mois. Au début de l'année, les USA étaient de mauvaise humeur, dans un état d'esprit acariâtre. C'était la fin de la guerre du Vietnam. Ils étaient sensibles aux critiques qui les assaillaient de toute part, ils subissaient un déficit de leur balance des paiements sans précédent et se sentaient au fond très isolés. Ils cherchaient qui blâmer pour leur malheur et s'en sont pris à l'Europe. Par la suite, il y a eu un intense

- 5 -

trafic à double sens sur l'Atlantique: MM. Heath, Brandt et Soames sont allés à Washington, MM. Schultz, Casey et Peterson sont venus chez nous. On a pu ainsi mieux cerner les problèmes et en retirer le caractère d'acuité qu'ils présentaient. La dévaluation du dollar et la récente réunion ministérielle de l'OCDE ont eu également des effets positifs sur l'état d'esprit des Américains. La balance des paiements, ils espèrent la redresser pour 1974, et c'est un objectif raisonnable. Aussi, si cette amélioration se poursuit, nous pensons que les négociations pour l'élargissement de la Communauté selon l'art. 24, alinéa 6 du GATT, connaîtront un résultat satisfaisant. D'ailleurs si n'en était pas ainsi, cette question mal réglée pèserait sur la grande négociation de Tokyo et risquerait même d'en retarder le début. A mon avis et pour conclure sur ce point, il me semble que les Américains pourraient faire davantage pour s'aider eux-mêmes. Ils ont mis complètement hors circuit le Département d'Etat. Or les missions diplomatiques américaines à Bruxelles et dans les capitales des Neuf sont excellentes, mais l'administration ne semble pas disposée à recourir à leurs services. Pourtant, cela pourrait aider à une meilleure compréhension.

M. Jolles explique que l'impression qu'il a recueillie à Washington confirme ce qu'a dit M. Wright. Les Américains estiment que le climat s'est amélioré. M. Flanigan est le plus dur. L'agriculture est la pierre d'achoppement. M. Flanigan est d'avis qu'il n'y a pas de différence entre l'agriculture et l'industrie, car si l'Europe accepte la concurrence dans l'industrie automobile par exemple et les risques de chômage que cela entraîne, elle devrait accepter la concurrence dans l'agriculture et une diminution de la population agricole. Le point de départ pour des discussions avec la Communauté contient des éléments de difficultés et de controverses.

Sir Alec

L'analyse de l'Ambassadeur Jolles ne paraît exacte. La simple mention de la Politique Agricole Commune (PAC) fait augmenter la pression de sang des responsables américains. Dans la Communauté,

- 6 -

ni les Allemands ni nous ne pensons que la PAC soit sacro-sainte. Nous voudrions la voir corrigée, mais il ne sert à rien de remettre en cause la structure de la PAC et le tarif extérieur en raison de la position rigide que la France prend en la matière. Je pense que lors des négociations au GATT, les problèmes de l'agriculture prendront une place importante dans la discussion. Deux points particulièrement importants ne pourront manquer d'être évoqués: 1) l'élevage, pour lequel il existe une base de marchandage favorable avec le boeuf en raison de la pénurie qui règne sur le marché américain. Un accord avec les USA à ce sujet ne toucherait pas à la structure de la PAC. En second lieu, à propos des accords avec les Etats riverains de la Méditerranée, qui inclueront nécessairement un volet agricole, des divergences sont à prévoir mais un compromis favorable aux vues américaines n'est pas exclu, puisque la France et l'Italie qui sont pour la plus large réciprocité en matière de préférences méditerranéennes, sont par contre très rigides pour ce qui est de l'agriculture. En tout état de cause, l'agriculture est au centre des négociations et nous reprendrons nos débats à Neuf au début de juin.

M. Jolles fait une suggestion à propos de l'agriculture. Ce problème pourrait être discuté dans le cadre OCDE, au Comité exécutif nouvelle formule, auquel les Américains attachent une grande importance. Cela démontrerait que quelque chose peut se faire et aiderait l'Administration face au Congrès. Il faut créer une soupape de sécurité

M. Wright

J'ai été très intéressé d'entendre cette suggestion qui est nouvelle pour moi. Il s'agit d'incorporer des clauses de sauvegarde dans le système. Mais peut-être il y a un danger de confusion. A mon avis, si l'on enregistre des progrès sur le front agricole, ce sera le résultat des négociations au GATT où la Communauté fera entendre une voix unique, sur la base du mandat défini par le Conseil des Ministres. Il est compréhensible que les USA élèvent leurs plaintes partout où ils peuvent, mais ce n'est peut-être pas toujours très

- 7 -

productif. Si cette étude résulte en l'élaboration de soupape de sûreté, c'est tant mieux, mais si elle suscite une irritation supplémentaire, alors non. De toute manière, la PAC est en train de changer - non pas sur ses principes mais sur la manière de les appliquer. Il vaudrait peut-être mieux tenir compte de l'horaire que s'est fixé la Communauté plutôt que de transférer le débat à une autre institution.

Sir Alec

L'idée est intéressante et tout dépend comment on peut la réaliser. Il faut que le débat se maintienne sur un "low key".

M. Graber remercie M. Jolles d'avoir jeté cet élément dans le débat et pose deux questions à Sir Alec:

a) concernant la coopération politique dans le cadre des Neuf, les consultations selon la formule Davignon produisent-elles les effets que vous espérez? Peut-on s'attendre à une intensification de cette coopération?

b) à propos des travaux qui doivent mener à l'union économique et monétaire, comment jugez-vous la situation? C'est là un sujet qui nous intéresse beaucoup.

Sir Alec explique que la machine qui existe pour la consultation politique est lourde et il serait plus heureux que les problèmes puissent être discutés en Conseil des Ministres. Mais pour les Français, on ne doit discuter au Conseil des Ministres que les questions techniques concernant le Marché Commun. Un Comité a été créé, où se discutent les problèmes politiques, Moyen-Orient par exemple. Il n'y a pas de secrétariat qui prépare les documents de base permettant d'arriver à un consensus. La France voulait le secrétariat à Paris, mais la plupart des membres estiment que les principaux organes de la CEE doivent être près de la Commission. Il n'y a pas d'urgence en la matière. L'appareil fonctionne assez bien.

- 8 -

En ce qui concerne l'Union monétaire, il y a eu des progrès, mais on ne peut précipiter les choses.

M. Wright

La Communauté s'est fixé, lors du sommet d'octobre, un programme très ambitieux, puisqu'il s'agit de réaliser l'union économique et monétaire (UEM) complète jusqu'en 1980. Or l'horaire établi à cette fin est tenu et la Communauté est même en avance sur deux points, la mise en commun des réserves et l'octroi de crédits à court terme. La commission respecte également l'horaire fixé. Elle vient de présenter un premier projet pour la politique régionale et un autre pour la deuxième étape de l'union économique et monétaire. Les ministres ont discuté cette première version et ont renvoyé ces documents à la commission avec leur approbation. L'horaire est donc tenu et on peut même dire que les contours de la 2e étape de l'UEM sont déjà bien dessinés. La question est posée de savoir si la Communauté sera en mesure de prendre collectivement les décisions nécessaires. Ce sera difficile et avec un peu de chances, nous aurons une crise d'ici la fin de l'année. Mais la Communauté travaille dans les crises; l'absence de crises est un mauvais signe. Regardez ce qui vient de se passer avec la fixation des prix agricoles. S'il y a une crise, cela signifie que les gens prennent au sérieux les problèmes et ils sont au fond déterminés à leur apporter des solutions satisfaisantes. Je suis persuadé qu'à la fin, nous nous en tirerons très bien et que la solution sera raisonnablement favorable.

Sir Alec

Je suis d'accord, quoi qu'il ne faille pas pousser trop loin la doctrine des crises.

M. Jolles

Mais est-ce que la Grande-Bretagne pourra suivre le rythme de cette union économique et monétaire?

./.

- 9 -

M. Wright

Mais le Royaume-Uni au contraire, a intérêt à accélérer ce rythme. Il serait insatisfait si la Communauté était restée ce qu'elle était.

Sir Alec indique que le Chancelier de l'Echiquier a déclaré que le Royaume-Uni veut se joindre au flottement de la Communauté; il appartient donc au Chancelier de dire quand le moment sera venu.

3. Relations Europe-USA

M. Graber

Comment appréciez-vous le plan Kissinger et notamment l'idée d'une nouvelle Charte atlantique?

Sir Alec déclare que les Américains conçoivent les relations avec la Communauté comme s'il s'agissait d'une boule de cire dans laquelle on peut tout mettre - questions monétaires, commerce, défense. Il faut laisser de côté la Charte atlantique, qui n'est qu'un titre donné au discours de Kissinger pour attirer l'attention.

Les trois domaines - monétaire, commerce, défense - sont liés, mais les Anglais essaient de convaincre les Américains que l'on ne peut les traiter ensemble et que les échéances sont différentes - GATT en 1973 par exemple. En ce qui concerne la défense, il n'y aura pas de décision pour un retrait des forces américaines d'Europe avant que l'on ait acquis une certitude au sujet de la volonté des Soviétiques. Des réductions seront peut-être décidées dans le cadre des MBFR qui seront de longue durée. La défense et la sécurité en Europe sont un problème particulier et ne peuvent être traités comme le commerce.

Le discours Kissinger est conçu en partie pour la consommation intérieure, car la jeune génération américaine pense en termes d'ennemis lorsqu'elle songe à l'Europe. Dans son approche globale, Kissinger veut tourner l'attention de la jeune génération vers le fait que les pays européens ne sont pas des ennemis.

- 10 -

L'expansion économique ne peut se faire sans une coopération entre l'Europe et les Etats-Unis d'une part et le Japon et les Etats-Unis d'autre part. Une collaboration est nécessaire dans la politique économique, sinon le conflit se reportera sur les relations entre le Japon et l'Europe.

Les Allemands acceptent les idées des Américains; les Français sont sceptiques. Pour Sir Alec, le discours Kissinger est le commencement de quelque chose de destructif.

M. Jolles

Nous notons avec intérêt ce que vous venez de dire à propos du lien voulu par les Américains et de l'approche globale pour laquelle le titre de Charte atlantique n'est en effet guère plus qu'une étiquette. Il est vrai qu'un certain lien existe entre les problèmes évoqués, mais ce ne doit pas être un prétexte à l'abandon du principe de réciprocité. Or, nous avons été frappés par la position de la France. Celle-ci fait d'un règlement monétaire la condition préalable à tout le reste; c'est un point de vue que nous jugeons négatif. Si l'on doit traiter du dollar avant d'aborder les problèmes commerciaux, nous nous trouverons sur un terrain instable. Les Américains ont une double attitude; d'une part ils sont en faveur d'une libéralisation des échanges, mais d'autre part ils n'hésitent pas à se munir d'une série de mesures autonomes qui leur rendraient possibles des gestes de rétorsion. J'ai constaté à Paris, qu'il y a une tendance à mettre en cause la possibilité d'ouvrir les négociations du GATT en septembre, comme prévu. Or, à mon avis, rien ne doit retarder l'ouverture de ces négociations. A ce sujet, je désirerais connaître ce qu'il en est du mandat communautaire qui sera confié au négociateur unique de Tokyo. Deuxièmement, je voudrais savoir ce que vous pensez du renforcement que les Etats-Unis veulent apporter aux organisations internationales telles que le GATT et l'OCDE. Nous jugeons quant à nous encourageant que les Etats-Unis veulent utiliser plus pleinement ces deux organismes.

- 11 -

C'est une conception qui mérite d'être encouragée. En troisième lieu, il nous intéresserait de savoir comment vous jugez le Trade Reform Bill. A notre avis, ce projet de loi a de bonnes chances d'être adopté sans être surchargé d'amendements qui le dénatureraient. Ses passages essentiels seront probablement adoptés par le Congrès malgré les difficultés que connaît le président sur le plan politique intérieur. En tout cas, le représentant Mills, dont vous savez l'importante position et que nous avons rencontré à Washington, est en faveur du projet de loi. Mais nous avons tout de même un souci et nous voudrions être sûrs que les clauses de sauvegarde contenues dans les propositions Nixon ne seront pas reprises telles quelles au GATT. Elles nous apparaissent en effet comme un retour au protectionnisme et nous veillerons à ce que le GATT, s'il reprend lesdites clauses de sauvegarde, établisse des critères internationaux très précis pour limiter ce que peut avoir d'arbitraire la formulation des Américains.

Sir Alec pense que les préoccupations sont réelles, parce que les Français craignent que les négociations commerciales ne soient "sapées" par les problèmes monétaires.

A Bruxelles, les Français sont d'accord pour que l'approche Kissinger soit discutée par les directeurs politiques.

Le "Trade Bill" a de bonnes chances de passer. Les clauses de sauvegarde constituent en effet un danger, le protectionnisme en Amérique étant très fort. Les Anglais sont encouragés par les discussions de deux jours à Bruxelles, où les Français se sont prononcés pour des discussions.

M. Wright

L'Ambassadeur Jolles a raison. Le Trade Bill est une arme à double tranchant. D'une part, on veut encourager les libéralisations, mais on garde des bâtons dans l'armoire. Beaucoup va dépendre de la réponse que l'Europe fera à ces propositions américaines. C'est pourquoi nous avons choisi un point de vue constructif et large. Le mandat sera formulé de manière à encourager les Etats-Unis à poursuivre une

- 12 -

politique libérale. Nous voulons donner une réponse qui aille au devant des Américains.

Certes, la France et la commission forment, au sein de la communauté, une puissante combinaison. Mais en l'occurrence, la commission est libérale dans son point de vue, car elle est bien consciente de la puissance commerciale que représente la communauté. Il existe un intérêt européen à désamorcer ce qu'il peut y avoir d'explosif dans ses problèmes commerciaux. Sans renoncer à aucun intérêt majeur de la communauté, celle-ci veut faire un pas vers les Américains. Pour le reste, nos estimations rejoignent celles de l'Ambassadeur Jolles. Par exemple, sur la volonté du président Mills.

En conclusion, le Trade Reform Bill est une arme à double tranchant des deux côtés de l'Atlantique, qui requiert beaucoup de soin et d'attention dans sa manipulation. Ce n'est pas là une mince affaire.

Sir Alec

Un autre aspect de la politique de la Communauté inquiète les Américains; c'est la question des "Reverse preferences" à l'égard des pays du Maghreb, d'Israël et d'autres pays. Les préférences ne devraient pas devenir obligatoires pour les pays arabes du Nord de l'Afrique et les pays du Commonwealth.

M. Jolles

En effet, c'est là le deuxième point majeur d'irritation aux USA: l'agriculture et la politique méditerranéenne. Mon impression est que les États-Unis sont inquiets de voir les préférences s'étendre, ils ne voient pas de fin à cette politique; leur objectif est double. D'abord il s'agit de fixer une limite, de décider jusqu'où on peut aller; ensuite il faudrait démanteler progressivement le système préférentiel communautaire et le remplacer par le système général auquel nous sommes nous-mêmes favorables. La position suisse à ce sujet: que nous sommes fermement opposés au système des préférences inverses, pour des raisons de principe; bien que le dommage qui en résulte pour notre économie soit minime.

- 13 -

Sir Alec

Le problème numéro 1 qui a surpris les Américains, c'est le Japon. Le Canada vient après et l'Europe est en marge. Les Américains commencent à mettre le problème européen à sa place.

M. Jolles

J'admets volontiers qu'il en est ainsi, mais nous devons être prudents et prendre garde à ne pas créer l'impression de rejeter le blâme sur le compte d'autrui, de telle manière que tout le monde finisse par crier haro sur le Japon. Aux Etats-Unis, on commence à prendre conscience du fait que le problème de la balance des paiements n'est pas tellement dû à des pratiques commerciales peu loyales mais bien plutôt à la politique économique interne des Etats-Unis. On découvre que l'industrie n'est pas suffisamment orientée vers l'exportation, alors même que, grâce à la dévaluation du dollar, elle est en meilleure position que jamais pour profiter des marchés extérieurs. Mais les Américains savent que leurs efforts pour en bénéficier sont encore insuffisants.

Sir Alec pense que ce serait terrible si l'autorité morale des Etats-Unis était "sapée". La question est de savoir si le Président sera tenté de restaurer sa réputation en agissant sur un autre tableau. Il semble que le Président soit en excellente forme et tiennent fermement les commandes en matière de politique étrangère. Il a participé à l'élaboration du discours Kissinger. L'affaire Watergate n'aura pas d'effet sur la position du Président, ni sur son jugement politique.

4. CSCEM. Graber

De part et d'autre, nous sommes suffisamment renseignés sur le déroulement des opérations. Je me limiterai donc à quelques brièves remarques sur un sujet qui nous tient particulièrement à coeur: le SRPD. Il paraît y avoir aujourd'hui un accord quasi général sur

- 14 -

la date - fin juin - de l'ouverture de la Conférence. Cela semble tellement acquis que le compte à rebours a déjà commencé et que les opérations se sont précipitées, peut-être au détriment d'une préparation minutieuse.

Je voudrais vous remercier de l'appui que le Royaume-Uni a donné à notre SRPD; peu importe si ce fut pour des raisons de substance ou tactique, ou les deux à la fois. Nous sommes un peu inquiets aujourd'hui, dès lors que les directeurs politiques des Neuf viennent de décider de limiter à deux le nombre des sous-commissions du volet sécurité, soit l'une politique et l'autre militaire. Cette situation ne nous est pas favorable car on peut imaginer que les experts de la Commission politique consacreront toute la 2e phase de la Conférence à élaborer des déclarations sur les principes et de préférence de caractère vague ou très général. En particulier, il n'y a pas d'espoir que le SRPD soit étudié en profondeur dans les conditions. Nous aimerions beaucoup obtenir que notre SRPD ait un traitement à part, soit au sein de la Commission politique ou d'une sous-commission ad hoc. Faute de quoi, il semble inévitable que notre projet se noie dans le catalogue des principes.

Sir Alec indique que lorsque l'on parlera de l'Union Soviétique, ce sera l'occasion d'évaluer les motifs des Soviétiques. La CSCE et les MBFR constituent un volet de la politique délibérée de détente dans les 5 à 10 années à venir. Les Soviétiques sont prêts à accepter les inconvénients de ces conférences dans leurs objectifs à long terme.

Les contacts avec les Suisses sont bons, entre les Neuf également. Le compte à rebours a commencé; les Russes ont fait une nouvelle concession pour que la Conférence commence à temps.

SRPD: Les Anglais comprennent les objectifs, mais ne savent pas comment ils seront réalisés. Il faut examiner ce projet.

./.

- 15 -

M. Tickell

Tout d'abord, je tiens à relever que l'Union soviétique vient de faire un pas en avant considérable et très favorable pour la suite de la Conférence. La nouvelle proposition soviétique offre la base d'une solution aux problèmes en suspens de la corbeille 3. Il reste à en préciser certains détails, et les délégations des pays de l'OTAN en discutent ce matin même.

S'agissant du SRPD, les Neuf ont constaté deux difficultés principales:

- 1) votre projet est mêlé aux propositions d'organe permanent déposées par l'Union soviétique et la Roumanie. Alors que quelques-uns des Neuf voudraient que votre proposition soit discutée, ils sont cependant moins heureux de voir le SRPD lié à autre chose.
- 2) Un cri d'alarme a retenti parmi les Neuf. S'il existe une sous-commission spécialisée pour traiter du mécanisme de SRPD, il n'y a aucune raison pour que cette sous-commission ne doive pas également traiter le projet soviétique qui permettrait à un organe permanent de suivre de près la situation politique de l'Europe. Ainsi serait créée une base permanente qu'aucun des Neuf ni personne à l'OTAN ne veut. Les deux points ont été discutés chez les Neuf et la conclusion a été qu'il serait trop cher d'accepter la proposition de la Roumanie et de l'Union soviétique pour payer l'inscription de la proposition suisse. Cependant aucune décision finale n'a encore été prise. J'ai noté votre demande et nous verrons comment l'examiner à nouveau. Mais pour la création d'une troisième sous-commission, je ne vois pas comment surmonter les difficultés que j'ai décrites.

M. Graber

S'agissant de l'organe permanent lui-même, nous avons des vues identiques. Si nous différons, c'est sur le plan tactique.

M. Bindschedler déclare que les Soviétiques ont fait des concessions en ce qui concerne la corbeille 3 sur le principe de la sou-

- 16 -

veraineté et de la non-ingérence. Le problème n'est pas résolu, puisque les Soviétiques veulent reporter ce principe dans la corbeille 1.

SRPD - cette proposition pourrait disparaître de l'ordre du jour si un organe spécial n'est pas créé pour la traiter. En créant un tel Comité, qui n'examinerait que ce projet, il n'y aurait plus de danger d'institutionnalisation d'un appareil politique. Une autre possibilité serait de donner mandat au Comité politique d'examiner le projet avec le renvoi de l'étude à plus tard.

Les collègues de l'OTAN craignent que ce projet soit une ouverture vers la création d'un organe politique, mais la proposition ne crée pas d'organe permanent. Les Etats désigneront des représentants qui ne se réuniront que lorsqu'il y aura des problèmes à discuter. Puis il explique le SRPD.

Sir Alec

Au fond, ce sont des jumeaux! J'ai une question à propos du premier bébé. S'agit-il d'un arbitrage obligatoire?

M. Bindschedler répond affirmativement pour la première catégorie.

Sir Alec

C'est une idée qui mérite d'être discutée sérieusement tout comme votre projet pour la conciliation. Il faudra revoir la question du nombre des commissions et peser soigneusement les termes du mandat, mais c'est un sujet que l'on doit aborder et il faut voir s'il peut l'être sans veto soviétique. D'ailleurs, personne n'y est opposé au sein de la Communauté.

M. Tickell admet que sa réponse n'est peut-être pas à jour, mais la difficulté est que le SRPD est lié avec une autre proposition. Du côté occidental, il n'y a pas unanimité à l'OTAN, ni à la Communauté. Le projet est lié à d'autres propositions que les Occidentaux n'aiment pas.

- 17 -

Sir Alec

Enfin, nous devons donner plus de considération à ces propositions; nous n'aimons pas a priori l'idée d'un organe permanent mais nous ne voulons pas nous engager dans un sens ou dans l'autre avant d'avoir vu ce qui sortira des commissions. Ce que nous n'aimons pas, en effet, c'est la conception soviétique d'un organe permanent. Mais enfin nous voulons étudier la chose et ne pas prendre encore de décision.

M. Tickell ajoute que les Anglais n'aiment pas l'idée soviétique d'un appareil permanent. Les Anglais ne peuvent pas prendre de décision avant d'y voir plus clair. Il ne faut pas rejeter la proposition soviétique, mais chercher à l'améliorer.

M. Bindschedler se déclare d'accord.

Sir Alec est prêt à approfondir le projet Bindschedler et d'en parler à d'autres Ministres des affaires étrangères.

5. MBFR

M. Graber

Nous avons peu de chose à dire sur un sujet qui, s'il nous intéresse beaucoup, ne nous concerne pas directement.

Sir Alec indique que les Anglais ont étudié les différents projets de soi-disant MBFR. Il n'y en a pas un seul qui ne mette l'Occident dans une situation désavantageuse, sauf celui qui prévoit une petite réduction des forces soviétiques et américaines.

Certains membres de l'OTAN sont prêts à désarmer et tous sont désireux de réduire les dépenses militaires. Mais l'OTAN a peu de troupes et toute réduction lui ferait perdre l'avantage de la "flexible response". Il y aura probablement une petite réduction américaine et d'autres pays européens suivront aussi. Une situation pourrait se développer, dans laquelle l'OTAN se trouverait

- 18 -

dans l'obligation d'utiliser plus rapidement les armes nucléaires. La difficulté est de trouver une solution meilleure avec les Soviétiques à 600 miles et les Américains à 2300 miles. L'armement soviétique est si formidable qu'il n'y a pas de projet occidental pour une solution.

Le problème de la Chine est également lié à cette question. Malgré des forces importantes sur la frontière chinoise, l'armement soviétique, surtout naval, s'accroît en Occident. Les négociations se déroulent à un moment où l'armement soviétique est statique ou en réduction. Les Anglais sont sceptiques, les Français réticents et le Président Nixon ne se serait pas lancé dans ces négociations sans la pression du Congrès. Peut-être les Soviétiques ont-ils un désir sincère de réduire leurs armements?

M. Graber

Quelles sont les raisons qui, tout à l'heure, vous faisaient dire que les MBFR vont s'étendre sur des années?

Sir Alec

C'est une chose très compliquée en ce qui concerne les tanks. L'Union soviétique augmente le nombre des siens et nous pas. Les Soviétiques ont une supériorité évidente en ce domaine des blindés. Un équilibre réel est très difficile à trouver. Vous savez qu'il y a différentes idées en discussion, notamment celles d'un programme par étapes, par exemple réduction des forces nucléaires de l'OTAN contre une réduction des troupes soviétiques ou réduction des troupes de part et d'autre ou encore diminution des tanks du Pacte de Varsovie et des lanceurs d'engins nucléaires tactiques. Pour toutes ces raisons, les négociations vont durer certainement longtemps.

M. Tickell explique que c'est parce que les deux positions sont très éloignées. On connaît les idées américaines, mais il y a peu d'informations concernant les idées soviétiques.

./.

- 19 -

Les Américains voient le problème sous l'angle géographique et les Soviétiques en termes de stratégie et ils veulent inclure les forces en dehors de l'aire géographique considérée par les Américains. L'élargissement aux forces en dehors de la région conduit ensuite à SALT et à tout le problème des relations USA-URSS. Les positions sont diamétralement opposées, d'où la difficulté de trouver les termes communs.

Sir Alec

Par exemple, les Etats-Unis voudraient inclure la Hongrie dans la discussion de manière que les Soviétiques ne puissent transférer leurs troupes d'Allemagne de l'Est ou de Pologne en Hongrie. Mais la négociation pourrait commencer; c'est un processus continu et l'Union soviétique augmente sa proportion de tanks.

M. Graber

Nous sommes naturellement moins concernés que vous. Nous le sommes indirectement tout de même, car la sécurité politique est indissociable de la sécurité militaire. La Suisse mène une politique de neutralité qui implique une défense armée. Notre armée est par définition défensive. Toutes les armées le sont, me direz-vous, mais dans notre cas, c'est vraiment vrai! Il n'est pas question pour nous de réduire nos forces; cependant si tout le monde devait le faire, cela n'irait pas sans implications chez nous aussi.

*)

* * *

M. Bindschedler est d'accord avec l'appréciation de situation militaire. Une question se pose concernant le rapport entre négociations SALT et MBFR. Il y a deux aspects: dans le domaine militaire, les super-puissances pourraient arriver à un accord hégémonique au détriment des autres; où traitera-t-on le problème des armes nucléaires en Europe? Enfin, il y a un troisième aspect, c'est les répercussions sur les forces nucléaires européennes. Ces questions ont-elles été touchées dans les discussions?

./.

*) fin de la séance du matin: 12.05
début de la séance de l'après-midi: 16.15 h

- 20 -

Sir Alec

Je vais faire de mon mieux pour répondre aux questions indiscrettes aussi bien qu'aux autres. L'idée d'une hégémonie de deux super-puissances, dont nous sommes bien conscients, est pleine d'attrait pour les Russes. Ils y voient la possibilité de négociations bilatérales et par dessus la tête des Européens. Mais nous avons reçu les assurances les plus formelles que les Etats-Unis ne consentiront pas à signer un accord avec l'Union soviétique sans avoir obtenu au préalable l'accord de l'OTAN. Par exemple, dans la question des systèmes de base avancés. Il n'y a pas de danger d'accord bilatéral du point de vue de la sécurité. Cela peut changer, mais pas pour le moment. Pour ce qui est des armes nucléaires, nous poursuivons le développement de notre force indépendante. Indépendante, elle l'est dans une certaine mesure mais vous savez que pour ce qui est des connaissances en matière nucléaire, nous dépendons des Etats-Unis. Il n'existe aucune raison de croire que les Etats-Unis ne vont pas continuer à nous fournir des informations dans ce domaine. Nous devons faire face aux problèmes de la nouvelle génération d'armes défensives et des têtes nucléaires renforcées que les Soviétiques préparent, mais nous n'aurons pas de difficultés à venir à bout de ces problèmes et nous en restons à notre intention de préserver notre capacité d'infliger une destruction inacceptable à l'ennemi. Pour ce qui est de la coopération avec la France, il est prématuré d'en parler. D'ailleurs, la seule chose qui soit vraiment intelligente à faire, serait un accord incluant les Etats-Unis. Quand et si les Français sont d'accord? impossible de le savoir. Aussi continuons-nous avec notre force de dissuasion. Pour ce qui est d'autres questions, à savoir le lieu où les armes nucléaires seront discutées, MBFR ou SALT, cela reste à voir. On pourrait envisager au sein des MBFR, un retrait des tanks soviétiques contre une diminution des armes nucléaires. Inversément, la question des armes nucléaires tactiques pourrait venir en discussion au sein des SALT. Tout cela est encore dans le creuset.

./.

- 21 -

M. Tickell indique qu'aucune décision n'a été prise sur ce qui sera traité.

Sir Alec

Il ne faut pas oublier que les armes classiques sont les plus chères et que si l'on veut faire des réductions en matière d'armement classique, cela reviendra meilleur marché. Mais à quel point peut-on encore dégarnir nos armées alors que les rangs sont déjà si minces sur le terrain? Certes, aux MBFR on peut arriver très vite à un résultat lors d'une première phase mais le reste prendra du temps.

7./8. Situation mondiale

M. Graber pose deux questions à propos de la Chine:

a) Certains observateurs se sont demandés dans quelle mesure l'obsession des Chinois était bien réelle. Elle pourrait être feinte, en ce sens que le régime de Pékin aurait besoin de cette menace pour justifier à l'intérieur son effort d'armement, atomique en particulier. Cette feinte pourrait également servir à l'extérieur, où la Chine se pose en champion de la paix et en leader des pays les plus déshérités du Tiers-Monde.

b) On peut se demander si la Chine actuellement est vraiment une superpuissance. Sûrement pas au plan économique et militaire. Sans doute du point de vue politique. Son retard pourrait-il être comblé si elle refuse, comme elle le fait, tout recours au capitalisme occidental (refus de crédits)? N'est-elle pas condamnée à demeurer pour longtemps encore un pays retardé, en dépit de l'effort colossal d'une population extrêmement laborieuse?

Sir Alec

Une situation intéressante se développe entre l'URSS et la Chine. Les Chinois sont obsédés par leur crainte que les Soviétiques attaquent avec des moyens nucléaires. Dans la perspective de

- 22 -

l'URSS, une telle tentative serait absurde, mais les Chinois se préparent. Si les Soviétiques attaquaient, ils se trouveraient dans la même situation que Napoléon ou Hitler en Russie. Les Chinois sont persuadés que tout ce que fait l'URSS a pour objectif d'encercler la Chine. Les Chinois sont en faveur de la Communauté élargie, de l'OTAN, de la politique navale des Etats-Unis.

La situation est difficile à évaluer. Pourquoi l'URSS et la Chine sont-elles si hostiles l'une à l'autre, alors que toutes deux sont communistes? Chou En-lai estime que les Soviétiques ont corrompu le communisme. La réponse qu'il a donnée à Sir Alec est peu satisfaisante. En réalité, il s'agit d'une hostilité au sujet des frontières. Les Soviétiques calculent que lorsque Mao et Chou En-lai auront disparu, les choses s'arrangeront.

Les Chinois sont très pauvres, ne veulent pas d'aide et ont une obéissance totale au crédo de Mao. Ils seront tout aussi efficaces dans le domaine économique que les Japonais, dans un délai raisonnable.

L'on peut classer la Chine comme une super-puissance, ni économiquement, ni militairement. Certains observateurs jugent que, du point de vue industriel, les Chinois ont acquis des résultats impressionnants. Ils fabriquent des avions militaires, sont très avancés dans le domaine médical; ils ont des ressources formidables en main-d'oeuvre pour les gros travaux. Il s'agit d'une société fermée, qui a acquis de bons résultats sur le plan économique.

M. Leahy ajoute que les Chinois veulent tout faire eux-mêmes. Ils n'oublient pas le jour où 12'000 experts russes ont été retirés et ils sont décidés à ne plus laisser cette situation se renouveler. C'est ce qui explique leur attitude sur les crédits à long terme et d'autres formes d'aide financière. Sir Alec déclare que le but de la détente soviétique est de déterminer la volonté de l'Occident de résister à des pressions. Ils sont prêts à de nombreuses concessions pour affaiblir la volonté de l'Occident et ils sont persuadés que des propositions alléchantes pourraient tenter l'opinion publique occidentale.

6. Situation monétaire internationale

M. Jolles

Je voudrais parler du groupe des 20, auquel nous n'appartenons présents, même pas à titre d'observateurs. Nous sommes extrêmement soucieux du déséquilibre actuel de l'économie, dont l'élément monétaire n'est qu'un des aspects. Mais en matière monétaire, rien de fondamental n'a été fait depuis août 1971. Nous avons été d'un "crisis management" à l'autre. Nous connaissons la position américaine sur la convertibilité, sur les réserves, nous connaissons les propositions qui ont été faites au FMI en septembre et celles qui ont été soumises au groupe des 20. Nous nous demandons si elles sont tout à fait réalistes et je voudrais relever que nous souffrons de l'instabilité actuelle peut-être encore davantage que d'autres pays parce que nous sommes un centre international pour les mouvements de capitaux à court terme qui prennent la direction de la Suisse à la moindre tempête. Il nous intéresserait donc de savoir comment vous considérez ces questions et si vous jugez qu'il existe des perspectives réalistes pour revenir à un progrès dans le sens de l'équilibre et d'une vraie réforme.

Sir Alec

Je suis d'accord avec l'analyse de l'Ambassadeur Jolles. Le déséquilibre économique doit être liquidé. Le groupe des 20 a fait des progrès, nous nous verrons en novembre. Je comprends le problème avec les mouvements des capitaux à court terme. Le jour où le Moyen-Orient bougera, le problème sera encore pire. C'est même une perspective terrifiante. Mais on a fait des progrès dans la Communauté et je vais demander à un de mes collaborateurs de faire le point des travaux du groupe des 20.

M. Wright n'estime pas être un expert. Le système élaboré à Bretton Woods était basé sur la prédominance du dollar et la puissance économique des USA. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas et le système doit être revu.

- 24 -

Le déséquilibre n'est pas aussi grand que M. Jolles le dit; il y a un plus grand équilibre entre les devises aujourd'hui et le flottement constitue une protection contre les mouvements importants de fonds. Les Anglais sont désireux de voir une rapide réforme monétaire.

Au sein du groupe des 20, l'on est d'accord que la réforme doit prévoir certains éléments:

- le système monétaire mondial doit éviter la constitution de blocs régionaux;
- les taux de change doivent être stables, le flottement peut jouer un rôle;
- il doit y avoir une procédure d'ajustement des déséquilibres des déficits, ou des surplus sans crise politique;
- il faut une méthode pour réduire l'importance des devises de réserve;
- il y a la nécessité d'élaborer un système de protection pour traiter les mouvements de capitaux qui créent des déséquilibres.

La réforme doit se faire aussi vite que possible; les Ministres ont donné des instructions pour que des plans soient établis en vue de la réunion du FMI à Nairobi en septembre.

Sir Alec

C'est en effet très difficile, mais avez-vous vous-mêmes des idées en la matière?

M. Jolles

Je n'en ai pas personnellement, mais l'Ambassadeur Stopper, qui est notre Directeur de la Banque Nationale et qui est en relations étroites avec son homologue britannique.

Il y a un aspect que j'aimerais encore évoquer, et c'est la question de l'énergie.

./.

Sir Alec répond que les Anglais ont les mêmes préoccupations; ils craignent que les pays arabes puissent faire du chantage, mais un front uni de la part des consommateurs pourrait aller à fins contraires. Il faut du temps pour nous décider et nous devons concentrer nos efforts sur d'autres formes d'énergie que le pétrole. Tout cela est encore lointain et des études sont en cours pour voir quelles sont les autres possibilités.

M. Wright

La Communauté doit en discuter le 22 mai, sur la base d'un document élaboré par la Commission, et qui comprendra deux chapitres: l'un sur la coopération, l'autre sur les nouvelles sources d'énergie (Mer du Nord, etc.). Mais il est plus facile d'énoncer le problème que de trouver des solutions. Les problèmes sont connus. Nous sommes sceptiques face à l'idée de réunir les pays consommateurs en bande (ganging-up), du moins publiquement. Mais nous n'avons pas encore atteint de conclusion définitive.

10. Afrique (Rhodésie)

Sir Alec

Je vous demanderai encore deux minutes car je voudrais mentionner la malencontreuse affaire des Boeings pour la Rhodésie, comme je l'ai déclaré à la presse ce matin. Ce que nous faisons, quand nous sommes en présence d'éléments de preuves, c'est que nous les envoyons à la Commission des sanctions de l'ONU. Nous ne commentons pas ces informations. Nous estimons qu'il appartient à l'ONU d'agir s'il y a lieu.

A titre privé, je vous exposerai maintenant ce qui semble être arrivé. Les avions ont été rachetés de la masse en faillite de Calair en Allemagne par Jet Aviation qui les a revendus à Air Rhodesia par le truchement d'une société liechtensteinoise. L'avion avait des marques d'immatriculation allemandes à son arrivée en Rhodésie. Il semble bien qu'il y a eu collusion pour échapper aux sanctions. Je ne le dirai pas en public: les éléments constitutifs de preuve ne sont pas encore des preuves.

- 26 -

M. Graber

Je crains que vous ne sortiez d'ici sans avoir obtenu de nous les clartés que vous désirez sur ce cas troublant. L'enquête est toujours en cours; menée par l'Office fédéral de l'air en collaboration avec la Police fédérale, elle n'est pas encore terminée. Ce qui paraît établi jusqu'ici, c'est que la direction de l'aéroport serait en possession de documents prouvant que les avions ont été autorisés à s'envoler pour Lisbonne sur la base d'un permis provisoire de l'Office fédéral allemand de l'air à Braunschweig. Les trois avions, au moment de l'envol, auraient porté des immatriculations de la RFA. Nous ne savons pas si les avions ont été achetés par la société suisse Jet Aviation SA et revendus à Air Rhodesia. Il y a eu aussi intervention de la firme IAC, dont le siège est au Liechtenstein - une firme totalement fictive. Pour l'heure, nous sommes fort embarrassés. La législation suisse ne peut pas prononcer à titre de sanction, la dissolution des sociétés qui auraient enfreint les sanctions. Nous espérons que les enquêtes établiront les faits. Il va de soi que lorsqu'elles seront achevées, nous vous en communiquerons tous les résultats.

Sir Alec rassure sur la réaction des Anglais. L'affaire est compliquée; elle est entre les mains du Comité de sanctions, qui demandera peut-être ce que la Suisse sait à ce sujet. L'affaire ne doit pas troubler nos relations.

M. Jolles

Je représente ici le Département du Commerce. A titre officieux et privé, j'aimerais encore évoquer les répercussions considérables de l'affaire Hoffman-La Roche.

Je ne désire pas prendre parti sur le fond de l'affaire. Mais le résultat de la procédure en cause éveille ici un intérêt considérable en raison de ses répercussions sur le plan international. Pour ce qui est de la firme en cause, elle fait valoir que les

./.

- 27 -

frais de recherche pèsent énormément sur son budget, ce qui ne peut manquer d'influencer sa politique des prix. Il paraît que la recommandation de baisse de prix de la commission des monopoles a été doublée par le gouvernement, alors que d'autres sociétés concurrentes n'ont même pas été inquiétées. Nous ne désirons pas soulever l'affaire sur le plan officiel, mais elle est pour nous source d'inquiétude.

Sir Alec

Je vous remercie d'attirer mon attention sur cette affaire. A ce que je sais, l'appel est en cours devant la Chambre des Lords qui reprendra ses délibérations à ce sujet lundi 21 mai prochain. Mais j'ai pris note de votre déclaration.

M. Graber remercie Sir Alec et la délégation britannique pour les informations fort intéressants dont la délégation suisse a pu bénéficier. Il se propose de continuer le dialogue le lendemain, au cours de l'excursion et sera très heureux de pouvoir faire part de ses impressions sur sa récente visite au Caire.

*

*

*