

CONFIDENTIEL

Commissions des affaires étrangères
du Conseil des Etats (9 mai 1973)
et du Conseil national (21 mai 1973)

Ce texte a été envoyé aux Commissaires du Conseil national
en vue de leur séance du 21 mai 1973.

Tour d'horizon

=====

1. Généralités

Je ne voudrais pas revenir sur les idées et informations que je vous avais communiquées dans le tour d'horizon de janvier dernier. Je me bornerai à les compléter par les renseignements recueillis depuis lors et les réflexions que m'inspire une situation en perpétuelle mutation.

2. Sud-Est Asiatique

A. Cambodge

Dans cette région du monde, le problème le plus brûlant est actuellement et pour longtemps le Cambodge. Le Maréchal Lon Nol, dont le prestige et l'autorité sont descendus aussi bas que l'état de santé, s'est vu contraint de partager le pouvoir avec ce qui reste d'hommes politiques à Pnom Penh. Un Conseil des Quatre dirige désormais ce pays en guerre. Le scepticisme est cependant de mise au sujet de cette formule: l'influence de ces quatre personnalités est restreinte, même sur les cercles étroits de l'élite du pays. Et la volonté de se battre, si elle anime un esprit classé comme conservateur, tel que Sirik Matak, homme fort du régime, ne se communique guère à l'ensemble de la population. Sans les bombardements aériens engagés par les Etats-Unis depuis deux mois, on ne sait ce qui serait advenu de la République Khmère.



- 2 -

En face, la partie est toute de subtilités. Qui est, que veut, que peut le prince Norodom Sihanouk? Est-il une aimable figure de proue, sous l'égide duquel les factions en lutte feignent de se regrouper pour mieux rivaliser entre elles? Est-il lui-même à la tête d'un de ces groupes? Il est certain que le prestige personnel du chef d'Etat détroné vaut une audience internationale au gouvernement royal et révolutionnaire et au front unitaire qui se réclament de lui. Mais qui les dirige?

Trois protagonistes principaux s'agitent sur ce théâtre d'ombres: la Chine, le Nord-Vietnam, Sihanouk. Qui va l'emporter de Sihanouk, grand ami des chinois et résolument hostile aux Soviétiques, ou des Khmers Rouges, aux tendances fort diverses, soutenus par Hanoï et ne manquant pas de sympathie pour l'URSS.

Economiquement et stratégiquement, le Cambodge occupe une position privilégiée en Indochine. Son régime aura une influence qu'aucune des trois grandes puissances ne sous-estime.

La Chine cherche à consolider la position de Sihanouk au sein du Front, c'est-à-dire des combattants; elle tient pour irréaliste toute solution dont le prince serait exclu, et à laquelle participerait Lon Nol. Enfin, elle exige l'application des accords de Paris sur le Cambodge, non seulement en ce qui concerne l'arrêt des bombardements américains, mais aussi le retrait des forces nord-vietnamiennes.

Mais ces troupes nord-vietnamiennes, Hanoï nie qu'elles soient présentes au Cambodge: cette omission lui permet de rendre un hommage vigoureux aux combattants cambodgiens, et de ce fait d'escamoter presque entièrement le rôle du Prince, salué seulement comme le détenteur de la légalité, de la légitimité et de la continuité de l'Etat cambodgien.

La tournée que celui-ci vient d'effectuer dans les régions libérées est présentée à Pékin comme une inspection, décidée de son propre chef par le Prince. Pour Hanoï, c'est une visite, sans plus.

Quant à Sihanouk, il invective les Etats-Unis, et les gouvernements de presque tous les Etats de la région. Il refuse de s'intégrer dans la République Khmère, il refuse de négocier avec Lon Nol. Il est faible,

- 3 -

il est seul. Il sert de symbole de l'unité nationale, à condition de ne pas se montrer trop souvent. S'il préside le Front, il ne le dirige pas. Le rôle qui l'attend est un rôle de paravent, derrière lequel s'abutent les communistes.

B. Viet-Nam

Le Viet-Nam n'est pas sorti de la guerre. Pourtant, les trois superpuissances, ainsi que Hanoï et Saïgon, semblent en ce moment souhaiter l'arrêt des combats. Il a suffi au président Nixon de faire entendre fermement sa voix pour obtenir la libération des derniers prisonniers américains et l'arrêt - à tout le moins momentanée - des envois d'armes du Nord-Vietnam (en violation des accords de Paris) pour créer une situation lui permettant de retirer son dernier contingent armé dans les délais fixés. Ainsi pourra-t-il peut-être obtenir le feu vert du Congrès pour mettre en oeuvre le plan de reconstruction du Nord-Vietnam négocié à Hanoï par son homme lige, M. Kissinger. Malgré ces circonstances, il n'a pas encore été possible de rétablir la paix entre Vietnamiens. Il est difficile de dire quelle part de responsabilité Hanoï (ou le GRP) et Saïgon ont dans la continuation des affrontements militaires. On peut aussi se poser la question de savoir dans quelle mesure des unités de combattants de la jungle, et surtout leurs commandants, sont disposés à obéir aux ordres qui leur sont donnés par des autorités auxquelles, en principe, ils sont soumis. Ces hommes, disposent de beaucoup d'armes, d'un prestige certain. La bravoure éprouvée dont ils ont fait preuve pendant de nombreuses années, et la forme même des combats qu'ils ont livrés leur a octroyé une indépendance considérable dans l'action. Ils semblent maintenant peu disposés à rentrer dans le rang. La guerre de la jungle ne leur a pas seulement permis d'accomplir d'héroïques faits d'armes, mais les a encore incités à s'occuper de politique et à adopter des positions qui amènent beaucoup d'entre eux à contester le bien-fondé des accords de Paris. C'est pourquoi l'apaisement véritable au Vietnam - ou plus exactement entre Vietnamiens - n'est sans doute pas pour demain. Toutefois, après un délai plus ou moins long, les nécessités de la reconstruction d'un pays ruiné impo-

- 4 -

seront vraisemblablement une paix réelle, pour autant que quelque grande puissance ne modifie pas son attitude présente et ne verse de l'huile sur un feu qui n'est pas encore éteint.

Quoi qu'il en soit on constate un ralentissement des combats. L'échange des prisonniers politiques entre les deux pouvoirs coexistant au Sud-Vietnam, la poursuite entre ces mêmes autorités, de négociations ardues, enfin les perspectives d'une nouvelle rencontre Kissinger-Le Duc Thô sont des signes plutôt encourageants.

Quant au Laos, il me suffit de dire que, probablement, les trois princes représentant les tendances les plus diverses, finiront par s'entendre.

3. Proche et Moyen-Orient

Les vues pessimistes que je vous avais suggérées au sujet du règlement - fût-il provisoire - du conflit israélo-arabe sous la pression des Etats-Unis et de l'Union soviétique une fois le conflit vietnamien tranché, se sont malheureusement révélées exactes. Vous avez lu dans la presse la série incroyable d'actes de violence et de terrorisme, souvent de nature nettement criminelle, en tout cas toujours en violation flagrante du droit international, auxquels les antagonistes se sont livrés ces derniers temps. Certains gouvernements ont ouvertement engagé leur responsabilité, alors que d'autres se sont faits les complices, par le détour d'une aide plus ou moins clandestine ou de la tolérance, d'opérations qui, jusqu'à une époque encore récente, eussent chacune constitué un casus belli. Je renonce à revenir sur le détail de ces péripéties.

Un autre problème crucial s'appelle, à mon avis: le pétrole. Jamais les tenants et les aboutissants d'une question dont l'importance n'a cessé de croître au point d'être aujourd'hui quasiment vitale, n'ont été entourés d'un tel halo de mystère. Parfois les compagnies pétrolières se sont déchirées à belles dents, parfois elles se sont entendues dans le secret, pour assurer la défense d'intérêts communs à la fois largement lucratifs et d'importance stratégique primordiale.

Par exemple, les compagnies américaines ont bénéficié de toutes les dérogations nécessaires à la législation anti-trust des Etats-Unis.

- 5 -

L'ampleur de l'enjeu est évident. La lecture des chiffres établissant l'augmentation énorme des besoins énergétiques d'une économie essentiellement industrialisée qui recourt de plus en plus aux hydrocarbures ou au gaz naturel, ainsi que les exigences presque insatiables d'une société de consommation dont le pouvoir d'achat est en expansion permanente, est éloquent.

Les produits pétroliers du Moyen-Orient (y compris le gaz naturel) couvrent les besoins européens dans une proportion de quelque 60 % et ceux du Japon à raison d'environ 90 %. Actuellement, les Etats-Unis importent à peu près le 25 % de leurs hydrocarbures. Dès 1980, selon les calculs des experts, cette dernière proportion sera d'au moins 50 %, c'est-à-dire que les achats à l'étranger passeront par année de 300 millions à, au moins, 600 ou 700 millions de tonnes.

En 1980, les réserves accumulées s'élèveront à 100 milliards de dollars: c'est plus qu'il n'en faut pour développer les pays de la région et en faire des Etats modernes, dynamiques, prospères. C'est plus qu'il n'en faut aussi pour se doter d'un armement ultra-perfectionné. C'est plus qu'il n'en faut pour provoquer sur les marchés monétaires une catastrophe qui achèverait le pauvre système de Button Woods.

Pour l'heure, les responsables de ces royaumes sont les amis de l'Occident. C'est avec l'Occident qu'ils veulent développer leur économie, améliorer les conditions de vie de leur peuple et c'est même en partenaires de l'Occident qu'ils tiennent à gérer et à investir les fonds dont ils disposent si confortablement. Le Golfe Persique dont ils sont riverains a pris une importance stratégique plus grande que n'en eut jamais le Canal de Suez.

Cependant, ces royaumes du sable sont fragiles. Ils sont vulnérables à toutes sortes de pressions et de convoitises. Comment réagissent des sociétés tribales soumises d'un coup à la tentation du vingtième siècle? Et, à l'extérieur, les activistes ne manquent pas; les militants palestiniens sont là en grand nombre, qui estiment que la richesse de quelques-uns doit servir à la cause panarabe et à leur propre combat, c'est-à-dire à l'achat d'armes perfectionnées.

- 6 -

L'équilibre des forces qui prévaut actuellement au Proche-Orient pourrait donc se rompre, ou même s'inverser, sous l'effet de ces facteurs. C'est à cela que s'emploie la ligne arabe qui n'a pas pu venir à bout des luttes internes au sein du monde arabe.

Enfin, je citerai pour mémoire la guerre qui oppose désormais sur sol libanais l'armée libanaise aux guerillas palestiniens. Le Liban si loin d'être au bout de ses peines; les fedayins forment un véritable Etat dans l'Etat et la Syrie ne cesse de l'inquiéter. Enfin, il faut être conscient que le fragile cessez-le-feu qui prévaut sur le Canal de Suez peut prendre fin à tout moment. Sur tout cela, j'aurai l'occasion de revenir lorsque je vous parlerai de ma visite au Caire.

4. Les relations Est-Ouest

On pourrait ici broser de vastes fresques sur cet inépuisable sujet. Je m'en tiendrai cependant à une esquisse forcément fragmentaire.

Nous sommes à la veille d'une nouvelle rencontre au sommet de Nixon et de Brejnev. Mais en une année, que de changements dans la position de l'un et de l'autre - que de méditations pour les moralistes!

Voici Brejnev, devenu beaucoup plus que le primus inter pares qu'il était naguère encore. Ses adversaires, il les a éliminés après les avoir rendus inoffensifs. A la place de Voronov et Chelest, il fait entrer au Politburo le vieux maréchal Gretchko, le jeune chef de la police Andropov et le fidèle Gromyko. Tous trois sont les parrains et les garants de la ligne centriste que le premier secrétaire du Parti communiste de l'URSS s'efforce de suivre et que le Comité central a rectifiée:

- développement économique avec l'aide de l'Occident, notamment des USA, de la RFA et du Japon;
- maintien de la parité militaire et navale avec les USA;
- exaltation d'un nationalisme violemment anti-chinois;
- durcissement à l'intérieur, accentuation de la répression et harcèlement de la courageuse opposition qu'une certaine intelligentsia tente au nom des droits de l'homme.

- 7 -

Et puis, en face, Nixon, triomphalement réélu par un raz-de-marée électoral il y a six mois, et qu'un autre flot menace d'emporter comme vous le savez (affaire Watergate). Lui a dû se séparer de ses conseillers qui avaient trempé dans de sombres machinations policières, pourtant monnaie courante en URSS. Nous n'avons pas à nous prononcer sur ces faits encore imparfaitement connus, si ce n'est pour souligner en passant la très belle leçon de démocratie que l'Amérique est en train de s'administrer à elle-même. Cette santé, cette prodigieuse vitalité évitent de devoir prendre trop au tragique les événements en cours. Il est indéniable cependant que, quel que soit le degré de participation ou d'implication du Président des Etats-Unis, son crédit se trouve sérieusement et durablement entamé. Ce facteur peut peser sur la détermination de la politique étrangère: de quelle autorité la Maison-Blanche dispose-t-elle encore sur un Congrès déjà fort rétif et cependant indispensable? Ou bien le Président Nixon ne sera-t-il pas tenté de faire des concessions aux syndicats sur le plan du protectionisme? Aux incertitudes tenant à la situation intérieure des Etats-Unis s'ajoute désormais l'hypothèque présidentielle. Tout cela n'empêchera pas Nixon et Brejnev de négocier de nouveaux traités, dans les secteurs économique et probablement, stratégique.

Mais c'est sur l'Alliance Atlantique, je pense, que risque de s'exercer la conséquence la plus négative de l'Affaire du Watergate.

5. La Charte de l'Atlantique

Au lendemain de la première guerre mondiale, les Etats-Unis, refusant de suivre le président Wilson, se replièrent dans la politique de l'isolationnisme, tandis que les Européens reprirent rapidement le fil de leurs querelles traditionnelles. Dès que les années de prospérité économique qui font suite, habituellement, aux grands conflits prirent fin, chaque Etat chercha dans la solitude des solutions nationales et égoïstes (dévaluations sauvages, barrières douanières élevées, contingentement etc.). La terrible crise économique qui en résulta eut les désastreuses conséquences politiques trop bien connues et nous précipita dans la Deuxième guerre mondiale. Les enseignements qu'il convenait de tirer de cette catastrophe n'ont pas été négligés. Nous le

- 8 -

devons avant tout aux divers gouvernements américains de l'après-guerre. Dans un monde ruiné et sans force, seule la puissance américaine était restée non seulement intacte, mais considérablement renforcée, tant militairement qu'économiquement. Washington fit usage de cette position privilégiée avec une sagesse et une générosité remarquables, dont on peut dire qu'elle est unique dans l'histoire. Elle remit sur pied l'économie de ses alliés aussi bien que celle de ses ex-ennemis. Elle fit barrage militairement à la menace communiste en Europe et en Asie. Le Pacte atlantique et le plan Marshall furent les planches de salut de l'Europe occidentale. Vue à la lumière d'un bilan général, on ne peut que reconnaître à cette politique, menée pendant 28 ans, un résultat extrêmement positif.

Aujourd'hui, la situation est fort différente. L'Europe et le Japon sont à nouveau debout, alors que l'empire du dollar a cessé d'être exclusif. Je citerai ici la formule de M. Kissinger qui dit que sur le plan militaire, "il y a que deux superpuissances. Au plan économique, il faut y ajouter l'Europe et le Japon et au plan politique, la Chine". Le rapprochement Est-Ouest semble en bonne voie, tandis qu'un abîme de haine et de méfiance oppose les deux empires communistes. De là, depuis plusieurs années, la question d'une révision des systèmes d'alliance et de coopération entre Occidentaux (y compris le Japon) se pose.

M. Kissinger vient, au nom de son président, de formuler des propositions concrètes dont la prompte réalisation est souhaitée par Washington. Je retiens des projets américains les points suivants, qui me paraissent essentiels:

A) L'année européenne du président Nixon sera donc aussi canadienne et japonaise. L'inclusion de l'empire du soleil levant dans une charte Atlantique fera ricaner les géographes, mais non pas les économistes et hommes politiques conscients de l'interdépendance chaque jour plus accentuée des intérêts qui lient les grands Etats libéraux et industriellement développés. Les problèmes commerciaux et monétaires communs sont nombreux et de nouvelles situations surgissent perpétuellement. En ce moment, sauf peut-être l'Angleterre et l'Italie, tous les pays visés

- 9 -

par cette charte connaissent une grande prospérité. Il s'agit d'en maintenir le cours et d'en consolider le développement. Je n'ai pas à aborder ici l'aspect technique de ces problèmes. Je suis cependant enclin à croire que cette collaboration ne saurait reposer sur le seul texte d'une charte, mais qu'il serait souhaitable de créer quelque organe de coopération et d'entraide économique et financier permanent, ne serait-ce que pour éviter les négociations marathon et les solutions provisoires, souvent improvisées, telles celles mises en oeuvre lors des nombreuses crises monétaires que nous avons connues ces dernières années.

B) Sur le plan politique, Nixon semble pressé. Il voudrait que les Européens s'accordent efficacement dans les domaines militaires, politiques et économiques et que le nouveau projet de charte soit mis au point avant son arrivée en Europe. Les tergiversations et les divisions des Etats de l'Europe occidentale l'agacent, à n'en pas douter. Il sait que, dans l'état actuel des choses, il ne trouvera pas d'interlocuteur valable, susceptible de parler au nom de la Communauté européenne. Or, il voudrait que son voyage soit le couronnement d'une année européenne réussie. J'ai toutefois des doutes quant à la valeur de la tactique choisie, c'est-à-dire de brusquer de la sorte les vieux pays d'un continent si chargé d'histoire et de traditions. En tout cas, Nixon vient de révéler que, contrairement à ce que certains affirmaient, il est, à l'exemple de ses prédécesseurs, partisan d'une Europe unie et structurée.

L'hypothèse selon laquelle il souhaiterait de surcroît mettre sous toit cette charte Atlantique le plus vite possible pour renforcer sa position en vue des négociations qu'il est prêt à engager avec Moscou et Pékin, me paraît plausible. De leur côté, Européens et Japonais, qui ont souvent soupçonné Washington de négocier avec les communistes par-dessus leur tête, auraient, le cas échéant, intérêt à obtenir que les termes de la charte les associent plus étroitement à ces pourparlers.

- 10 -

C) Je me contenterai d'effleurer les problèmes militaires rapidement évoqués. Vous connaissez le désir américain de voir les charges militaires mieux partagées entre alliés. En ce qui concerne l'Europe, un sérieux effort supplémentaire dans le domaine des forces armées conventionnelles est demandé, ainsi que l'amélioration du fonctionnement de l'OTAN, dont l'efficacité laisse à désirer. La protection américaine, avec les éléments nucléaires qu'elle comporte, sera maintenue, de même que demeurera la présence des Etats-Unis à Berlin. La 6ème flotte restera en Méditerranée, comme la 7ème dans le pacifique et l'océan indien. La question de la réduction des forces classiques d'outre-Atlantique en Europe doit, selon la confirmation donnée par Kissinger, n'être envisagée que dans le cadre des négociations MBFR.

Les réactions sont cependant mitigées de ce côté-ci de l'Océan. Les propositions Kissinger paraissent trop vagues; mais elles donnent lieu à une série de consultations prometteuses. Après les voyages de MM. Heath, Andreotti et Brandt à Washington, le Président Pompidou va rencontrer M. Nixon. Personne n'a rejeté l'offre américaine: ce sont les modalités des négociations à venir qui causent des divergences d'approche. Commerce, monnaie, énergie, défense sont les quatre éléments de cette partie décisive pour le sort de l'Europe. Celle-ci a paru manifester, à l'égard des USA, une ingratitude qui n'étonnera que ceux pour qui les Etats auraient des sentiments. Ces monstres froids, nous le savons, n'ont que des intérêts. Et il faut admettre que les différences enregistrées de part et d'autre de l'Atlantique ne sont pas d'apparence seulement.

Quant au Japon, il ne semble guère enthousiaste à l'idée d'être ainsi englobé dans l'Occident tout entier auquel il est très loin de se sentir lié.

6. Japon

Jusqu'à l'an dernier, le Japon comptait exclusivement sur son puissant allié, les Etats-Unis, aussi bien pour sa défense et pour son action politique que pour sa prospérité économique. Le revirement de la politique américaine en Asie, ainsi que la détente en progrès entre Moscou

- 11 -

et Washington, l'ont pris au dépourvu et contraint de reviser certaines de ses attitudes notamment et d'abord à l'endroit de Pékin. La position japonaise au milieu des trois géants pourrait à première vue paraître avantageuse. Tel n'est cependant pas le cas, au moins à court terme. En raison de l'énorme déficit commercial américain dans les échanges entre les deux pays, les Etats-Unis ont imposé à leur allié des conditions financières - et ce ne seront sans doute pas les dernières - que l'ont peut taxer de rigoureuses.

Les rapports avec l'URSS sont délicats et distants, en raison du problème des îles Kouriles que cette dernière veut conserver, ne serait-ce que pour ne pas créer un précédent que pourrait un jour invoquer Pékin à propos d'autres territoires contestés.

L'exploitation des richesses pétrolières et du gaz naturel sibériens est tentante pour les Japonais. Mais la construction d'un pipeline et de routes longeant la frontière chinoise sur des milliers de kilomètres serait évidemment fort mal accueillie par le gouvernement de Mao Tsé-toung. Par ailleurs, les sympathies des Japonais pour les Russes ne sont pas très grandes (aucun traité de paix n'a encore été signé), la solidarité asiatique jouant en faveur des Chinois.

Quant aux relations avec la Chine, elles n'en sont qu'à leurs premiers pas et la méfiance réciproque est encore grande. Les possibilités de trouver un partenaire d'affaires important dans cet immense empire sont à considérer comme très lointaines, vu la grande pauvreté de la population et un système de planification qui écarte tout ce qui entre actuellement dans le cadre d'une économie dite de consommation et d'un développement rapide par la voie du crédit.

La situation du gouvernement de Tokyo est donc plus délicate qu'il ne semble à première vue, si bien que le retour à des rapports plus étroits avec les Etats-Unis est probable, sans plus. Dans son discours du 23 avril, M. Kissinger, au nom du président Nixon, a d'ailleurs invité les Japonais à se joindre aux Etats-Unis, à l'Europe occidentale et au Canada dans une nouvelle charte de l'Atlantique de caractère militaire, politique et économique.

- 12 -

Conclusion

Tel est le kaléidoscope offert par la scène mondiale en ce printemps 1973. Demain, l'image sera à nouveau modifiée, les cristaux de l'histoire s'assembleront en une nouvelle configuration. Nous, qui sommes stables et dont les lignes de force de la politique étrangère sont si bien établies, nous voici au milieu d'un monde en mouvement perpétuel. Il nous faut donc poursuivre une observation vigilante sur les affaires du monde qui sont aussi nos affaires.