

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
DU CONSEIL DES ETATS

CONFIDENTIEL

3003 Berne, le 20 août 1973

Séance du 14 août 1973

TOUR D'HORIZON DU CHEF DU DEPARTEMENT

Je n'ai ni le temps ni la prétention de brosser un panorama complet des événements survenus depuis votre dernière séance au mois de mai.

Je voudrais me limiter à l'essentiel et me livrer devant vous à une analyse substantielle, encore que rapide, donc nécessairement un peu sommaire, de quelques développements importants.

Je me place dans l'optique d'un Européen cherchant à discerner les lignes de force de l'évolution politique contemporaine et j'aborde mon aperçu en évoquant d'emblée ce qui me paraît constituer le fait central de ces dernières semaines: la rencontre Nixon-Brejnev de juin.

Celle-ci a consolidé l'esprit de détente que le sommet de Moscou, en mai 1972, avait fait éclore. On sait que, pour l'Union soviétique, la contribution économique et technologique de l'Occident est nécessaire au développement de sa production, dont la stagnation recèle des germes de dangers pour le régime, selon l'analyse de M. Brejnev lui-même. Leur dimension et leurs capacités mettent les Etats-Unis en mesure de fournir à l'URSS une part importante de ce qui lui fait le plus défaut: technologie, savoir-faire industriel et commercial, pour ne pas parler du blé. Ce ne sont pas moins de 8 commissions bilatérales qui veilleront au renforcement des relations soviéto-américaines dans ces secteurs.



- 2 -

On savait l'ours avide de miel. On ignorait qu'il fût si glouton. Mais, pour qui assiste en spectateur à la dégustation, ce miel a un goût amer: même si les deux Super-Grands ont pris toutes les dispositions utiles pour éviter de se voir imputer une connivence trop poussée, un malaise certain subsiste.

L'Européen de tout à l'heure, qui ne peut être qu'un Européen sceptique, doit constater que 1973, année de l'Europe, est surtout l'année de l'inquiétude et des incertitudes de l'Europe.

Malaise certain, ai-je dit, nourri avant tout par l'Accord sur la prévention de la guerre nucléaire, signé le 22 juin. Cet engagement, qui n'a pas valeur de traité, mais qui est une ferme déclaration d'intention codifiée un comportement que les faits avaient rendu patent depuis la crise de Cuba de 1962. Que les Super Grands veuillent écarter le danger de guerre nucléaire entre eux, prévenir toute tension, tout affrontement susceptible de dégénérer en une guerre nucléaire; nous ne pouvons bien sûr que nous en féliciter.

Mais l'article 4 de l'Accord constitue une stipulation pour autrui qui indispose. En cas de tension grave pouvant conduire à une guerre nucléaire, soit entre l'un des signataires et un Etat tiers, soit entre deux Etats tiers qui pourraient entraîner dans une guerre nucléaire l'une des parties au Traité, celles-ci s'obligent à se concerter d'urgence et à prévenir ce risque par tous les moyens.

Ainsi, les Etats-Unis se réservent-ils de pouvoir intervenir d'une manière limitée, il est vrai, dans le conflit sino-soviétique s'il devait prendre un jour un tour aigu et dramatique.

Mais ce sont les implications pour la stratégie de l'OTAN qui inquiètent le plus les alliés occidentaux des USA. En affichant leur répugnance à recourir à l'arme atomique contre l'URSS, les Etats-Unis rendent un peu moins plausible leur détermination de défendre l'Europe occidentale en cas de menace ou d'attaque soviétique.

- 3 -

En effet, l'Accord du 22 juin - semblable en cela à l'Accord SALT de 1972 - rehausse a contrario le rôle des armements conventionnels, dont on sait l'URSS mieux équipée que les Occidentaux. En raison même de cette faiblesse en armement classique, l'OTAN a prévu de devoir recourir assez rapidement à l'arme nucléaire; et voici que ce recours devient lui-même incertain.

D'autres indices encore sont préoccupants: la probabilité du retrait d'Europe d'une partie des troupes américaines qui y sont stationnées; l'incertitude sur l'issue des pourparlers SALT, qui risquent d'affecter l'efficacité des forces nucléaires américaines en Europe, mais qui ne sont pas non plus sans effet sur le développement des forces de frappe française et anglaise.

Et dans ce climat déjà alourdi de noirs soupçons, les Etats-Unis viennent encore de concéder à l'URSS... une lettre de l'alphabet, l'initiale même du nom de Brejnev. Mais c'est une lettre qui a beaucoup d'autres significations.

Le B des MBFR est tombé sur l'autel du rapprochement siviéto-américain. Les pourparlers qui commenceront à Vienne le 30 octobre prochain porteront sur "la réduction mutuelle des forces et des armements et mesures associées en Europe centrale". C'est un défi aux inventeurs d'abréviation. Mais la question se pose de savoir si la réduction des forces sera asymétrique, comme le veut l'Occident, ou si elle ne sera qu'un exercice péniblement platonique. Alors qu'aux Etats-Unis mêmes, la pression en faveur du retrait unilatéral des troupes d'Europe ne cesse de croître au Congrès, mon Européen sceptique échappe difficilement au sentiment d'un certain vide militaire en Europe.

La lente paralysie qui gagne la politique américaine en raison des scandales du Watergate et autres n'est pas faite pour le

- 4 -

rassurer. Le Congrès en profite pour s'imposer; il jouit déjà de compétences étendues en politique étrangère. L'aptitude du Président Nixon à obtenir l'approbation des Chambres pour ses actions de politique étrangère est mise en doute. Le prestige et l'autorité de la Maison-Blanche sont atteints. Ce qui compte est finalement moins de savoir si le Chef de l'Etat a réellement trempé dans l'affaire ou dans la conspiration du silence qui l'entoure que de constater que quatre cinquième des Américains au moins en sont persuadés. Dès lors, un départ anticipé de Nixon d'ailleurs moralement rongé par la crise encore que hautement improbable, ne peut plus être totalement exclu; là encore, donc, est un facteur d'incertitude.

Par contraste, la position personnelle de Brejnev ne cesse de s'affermir. Je désire vous lire à ce sujet l'extrait d'un rapport que M. de Stouz, notre Ambassadeur à Moscou, vient de nous faire parvenir.

"Les sourires, les tapes dans le dos et les mots d'esprit de Brejnev à Washington ou San Clemente ne sauraient dissimuler cette vérité que le Secrétaire général du Parti est un homme dur, forgé par le Parti, trempé par les risques d'une progression amorcée sous Staline et poursuivie sous un Khrouchtchev aux humeurs incertaines. Il est des plus probables qu'il a été parmi les premiers à discerner les risques de relations renforcées et multipliées avec le monde occidental. On peut donc admettre qu'il n'a pas voulu tellement briser ses opposants que les convaincre des mérites d'une politique visant à une fructueuse coopération avec les pays capitalistes n'excluant nullement la poursuite de la lutte sur le plan idéologique. Bien au contraire, le climat de détente que l'URSS s'est résolue à favoriser devrait créer des conditions plus avantageuses pour la pénétration communiste dans les pays libres. Quant aux risques d'un affaiblissement de la discipline idéologi-

- 5 -

que à l'intérieur de l'Union soviétique, il paraît acquis que Brejnev n'a pas hésité à encourager les mesures visant à sévir contre les défaillants. La présence, depuis avril dernier, d'Andropov, chef de la KGB, au Politbureau dit assez la détermination du Parti à briser toute velléité de "déviationisme". Et de fait, la main de la police se fait sentir partout avec plus de rigueur, la surveillance de tous est plus stricte comme les diplomates le constatent parfois à leurs dépens, et ceux, enfin, qui ne s'alignent pas, sont pris en charge par les organes de sécurité.

En procurant à l'URSS les promesses d'une assistance extérieure propre à promouvoir l'économie soviétique attardée, en éloignant le spectre de la guerre par l'effet de la "politique léniniste de paix" et en démontrant que les meilleures conditions étaient ainsi créées pour la poursuite de la lutte idéologique du communisme contre un capitalisme en voie de décomposition, le Secrétaire général a rallié à lui une majorité que les tièdes ou les opposants n'ont pu faire autrement que de rejoindre pour autant qu'ils n'avaient pas été simplement évincés. Le drapeau de Lénine que le Chef du Parti a pris soin de brandir plus haut à chacune des étapes de sa progression lui valait une immunité qu'il eut été risqué d'attaquer. Mieux valait, pour conserver les privilèges qui s'attachent à chaque fonction et qui sont une caractéristique de ce régime, approuver avec enthousiasme les initiatives du plus fort et contribuer ainsi au renforcement de sa position.

Brejnev s'est détaché maintenant de ses pairs pour se placer entre Lénine et eux. Il ne participe plus, étant le premier, à la liste alphabétique dans laquelle ils prennent place. Tout permet de penser qu'il n'a plus d'opposant avoué au sein du Politbureau où il domine."

En résumé, si l'on veut apprécier la rencontre au sommet soviéto-américaine sous l'angle européen, on retiendra qu'en diminuant les dangers d'une escalade nucléaire, elle a du même coup aug-

- 6 -

menté les risques immédiats qui pèsent sur la sécurité de l'Europe occidentale.

Par son côté rassurant, la politique de détente et d'ouverture vers l'Europe occidentale que pratique Moscou tend à neutraliser les préoccupations de ceux qui voudraient donner une impulsion sérieuse à la défense de l'Europe occidentale par les Européens eux-mêmes. Et ce ne sont pas les résultats de la première phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui infirmeront cette impression.

Deux camps se sont courtoisement confrontés à Helsinki, chacun' mettant en évidence les thèmes auxquels il est attaché et négligeant ceux qui le gênent. L'Est a beaucoup parlé de contacts économiques, des frontières inviolables, de sécurité. L'Ouest s'est concentré sur la liberté de l'individu, dans les secteurs politique, culturel et des droits de l'homme, y compris la libre circulation des personnes, des idées et des biens. Il est apparu que la négociation sera ardue et qu'elle requerra beaucoup de doigté et d'engagement. Notre objectif est de concrétiser le plus possible dans les faits les directives adoptées à Helsinki. Nous ne nous contenterons pas de déclarations de principe; plutôt constater le désaccord que s'entendre à moitié sur des compromis boiteux. Notre SRPD - entretemps, nous avons mis au point le projet jusque dans ses détails; nous disposons donc d'une bonne base de départ pour négocier - notre SRPD recevra le maximum de soins de la part de notre délégation, mais nous n'avons nullement l'intention d'être passifs dans les autres sujets à l'ordre du jour. En particulier, les contacts humains appelleront une grande attention de notre part.

Mais une inconnue, là aussi, reste suspendue sur la CSCE: oui ou non, Washington et Moscou se sont-ils accordés pour la limiter

- 7 -

dans le temps et dans sa portée? L'intérêt des USA à la négociation de Vienne les amènera-t-il à forcer le pas à Genève? Il y a un certain danger dans le parallélisme des deux conférences. Si l'Occident apparaît trop comme demandeur ici et là, la CSCE risque de faire l'objet d'un marchandage auquel nous, pour notre part, ne saurions souscrire.

Mais il est temps maintenant de s'interroger sur la réaction de l'Europe occidentale face à ces événements. L'inquiétude des gouvernements est réelle devant les conséquences de l'Accord de Washington. La question de la défense intégrée de l'Europe, seule parade possible au dégagement américain, a refait surface de manière inattendue et contradictoire. Le nouveau ministre français des Affaires étrangères a rappelé la nécessité pour l'Europe de prendre en mains sa défense, sans cependant laisser paraître que la France fût prête à se soumettre à une politique proprement européenne en la matière.

La République fédérale a multiplié les démarches et les visites ministérielles à Washington; elle cherchait des réassurances, selon lesquelles en fait les USA n'avaient pas l'intention de retirer le parapluie nucléaire qu'ils tendent sur l'Europe. L'URSS tend, elle aussi, à se rapprocher de l'Europe occidentale et à lui donner en quelque sorte des gages afin de dissiper les craintes que suscite le nouveau partage du monde. C'est ainsi qu'il faut interpréter l'escale à Paris de Brejnev rentrant de Washington et les déplacements en Scandinavie et en Autriche de M. Kossyguine. C'est également dans ce contexte qu'il convient de replacer les tentatives de dialogue entre les Communautés Européennes et le COMECON. Si l'URSS se tourne vers les institutions de Bruxelles, ce n'est pas seulement qu'elles peuvent l'aider économiquement. Elles peuvent la servir politiquement.

- 8 -

En centralisant sous l'égide du Comecon les approches des pays socialistes vers Bruxelles, plutôt que de les laisser à l'initiative de chaque Etat, l'URSS peut d'autant mieux les contrôler.

Mais si l'on s'attend à voir parallèlement des manifestations d'intégration, plus poussée au sein des Neuf pour conférer à l'Europe son poids réel dans l'arène mondiale, on sera déçu. C'est le contraire qui semble se produire.

Dans la grande négociation commerciale, monétaire et militaire qui doit se dérouler entre la Communauté et les USA, les Neuf n'arrivent pas à s'entendre. L'intransigeance française sur ce chapitre reste entière; pas de lien entre les divers secteurs du contentieux, pas de concessions commerciales sans règlement monétaire, pas de retrait américain, pas de sommet d'automne avec Nixon. Je me hâte de dire que la France n'est pas la seule à vouloir, sur tel ou tel point, un changement de la part des Etats-Unis. Mais elle est la plus déterminée; elle refuse également d'engager la discussion sur la révision des liens structurels entre Europe et Etats-Unis, proposée par Kissinger le 23 avril? "Nous avons une bonne alliance, gardons-la", a déclaré M. Jobert au Conseil des Ministres de l'OTAN à Copenhague.

Mais si la politique extérieure de la Communauté est un facteur de discorde, les sujets de mésentente ne manquent pas à l'intérieur. Je n'exclus pas que l'automne voie poindre une crise majeure entre les Neuf. Le Marché agricole commun ne fonctionne plus depuis 1969; Allemands et Anglais désirent le modifier, sans toucher de front à ses principes. Les Allemands aimeraient freiner la réalisation de l'Union Economique et monétaire, et sans doute le passage à la seconde étape sera retardé. Les Anglais craignent d'avoir fait un marché de dupes et soulignent le manque d'enthousiasme de leurs partenaires pour la politique régionale. L'inflation, la concurrence acharnée de l'économie américaine dotée d'un

- 9 -

dollar désormais sous-évalué, l'incroyable santé, jusqu'à présent, de l'économie allemande, qui commence pourtant à donner des signes d'essoufflement, pèsent sur les travaux communautaires. Mais les divergences ont une racine politique qu'il ne faut pas négliger. La France veut affranchir l'Europe de toute dépendance à l'égard des USA; les autres Européens veulent sauver ce qui peut l'être de la présence américaine. La France se voit en état de guerre économique avec les USA, mais point ses partenaires, qui commercent d'ailleurs bien davantage que Paris avec l'Amérique.

Ainsi, au moment où la situation exige que les défis jetés à l'Europe soient relevés énergiquement, l'absence d'une volonté politique empêche l'Europe de réagir sagement. Aucun des Neuf ne donne l'impression de savoir et de dire clairement ce qu'il veut.

Faut-il en déduire que l'idée d'une Europe intégrée est déjà dépassée, feute de s'être déjà accomplie? Je n'irai pas si loin. Mais je ne serais pas étonné que des solutions de rechange ne s'élaborent déjà, au moins à l'état de projets.

Ainsi la France redoute que l'Allemagne ne se fatigue un jour d'une alliance atlantique exsangue et d'un Marché commun bloqué. On imagine qu'elle pourrait céder un jour aux tentations de l'Orient, c'est-à-dire payer le prix d'une réunification en proclamant sa propre neutralisation. On attribue même un plan en ces termes à M. Egon Bahr, l'architecte de l'Ostpolitik de Bonn. Et je dois dire, pour en avoir été le témoin à Helsinki, que les retrouvailles entre Allemands de l'Ouest de de l'Est furent ostentatoires à un tel degré que plusieurs en furent frappés et d'autres gênés.

Bien sûr, on n'en est pas encore à conjurer l'image d'une Allemagne neutralisée, occupée à la conquête pacifique des marchés de

- 10 -

l'Europe orientale et détachée de l'Ouest. La simple perspective d'une telle image n'est pas encore réelle au point de forcer la Communauté à s'unir et à surmonter ses divisions.

Le fait demeure qu'à défaut d'une Europe unie, seule l'Allemagne grâce à sa force économique et à son dynamisme pourrait faire le poids face aux géants soviétique et américain. Certes la Grande-Bretagne et la France, en raison aussi de leur armement nucléaire, continueront à se faire entendre bien qu'à lui seul, cet armement ne soit pas suffisant pour garantir l'appartenance au club des grands. Si l'Europe, loin de s'unir, continue à se chercher, le monde de demain sera différent de celui que l'on pouvait prévoir au lendemain de l'élargissement des Communautés européennes. En l'absence d'une Europe occidentale unie, l'Allemagne risque de prendre sa place dans le concert des grands. Sans doute, il est périlleux de se livrer aujourd'hui des spéculations sur la direction que suivra l'histoire des années quatre-vingt, mais il est peut-être bon de se rendre compte maintenant déjà que les incertitudes sont telles qu'aucune hypothèse n'est à exclure dans l'état actuel des choses.