

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Septembre 1974

VERTRAULICH
CONFIDENTIEL

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES

DU CONSEIL DES ETATS

18 septembre 1974

le 9 septembre 1974

TOUR D'HORIZON

Au cours des mois écoulés la scène politique internationale a été caractérisée par la persistance des mêmes situations de crise, la stagnation corrélative des principales négociations en cours (notamment le Proche-Orient, les SALT, etc), le rebondissement du conflit cyprïote, enfin, les changements survenus à la tête de l'exécutif de trois grandes puissances occidentales. Il serait toutefois pour le moins imprudent de tirer de cette immobilisme de surface la conclusion que la situation présente pourrait indéfiniment demeurer en état. Il est hélas des domaines où le temps ne travaille pas nécessairement en faveur de la paix.

I

C'est notamment le cas du Proche-Orient.

Dans mon dernier exposé à la fin d'avril 1974 - à un moment où l'accord de désengagement sur le front syrien n'était pas encore sous toit - j'avais souligné la nécessité d'envisager l'ensemble du conflit israélo-arabe sous l'angle prioritaire des rapports entre Russes et Américains. Cette remarque n'a rien perdu aujourd'hui de son actualité.

Ce n'est en tout cas pas l'accord de désengagement sur le Golan qui est de nature à l'infirmier. Se faisant le messager volant de la paix et jouant à quitte ou double, le Secrétaire d'Etat Kissinger a certes réussi le tour de force de mettre Damas et Tel-Aviv d'accord sur un nouveau tracé de la ligne de démarcation de leurs forces en présence. Mais, pour atteindre un tel résultat, le chef de la diplomatie américaine - qui préférait visiblement agir seul, c'est-à-dire sans le concours de Moscou - a dû, pour assouplir la position de la Syrie, entraîner progressivement ce pays dans l'orbite des Etats-Unis, ce qui ne pouvait se faire qu'au détriment de l'influence russe jusqu'alors prépondérante. Peu désireuse ou tout simplement incapable de s'opposer au règlement en cours, l'Union soviétique, faisant en somme à mauvaise fortune bon visage, en fut réduite à sauver les apparences : accourant in extremis à Damas, M. Gromyko affecta de sanctionner un accord à l'élaboration duquel il n'avait guère concouru. *)

Ainsi, venant après l'accord de désengagement égyptien, celui conclu en mai dernier entre Israël et la Syrie parut consacrer lui aussi l'éviction de l'URSS d'une de ses positions. Mais, selon une constante de sa diplomatie, le Kremlin avait mis plus d'un fer au feu : délogée partiellement de Damas, l'Union soviétique se replia sur Bagdad et le Golfe persique et surtout joua la carte palestinienne. Cela signifie en termes clairs que Moscou garde en mains suffisamment d'atouts pour qu'un règlement d'ensemble du conflit israélo-arabe reste irréalisable sans sa participation.

En effet, si positifs qu'ils soient en eux-mêmes, les accords de désengagement israélo-égyptiens et syriens soulèvent, nonobstant leur laborieuse négociation, des problèmes beaucoup moins ardues qu'un arrangement similaire dans le secteur du Jourdain; sur ce front on se heurte dès le point de départ à l'obstacle palestinien. D'emblée se pose en effet la question de savoir qui, du roi Hussein

*) Il est vrai que tout récemment on a assisté à un certain renversement de la tendance, il semble en effet que l'URSS ait réussi à reprendre pied en Syrie, à la faveur de nouvelles et massives livraisons d'armes.

- 3 -

ou de l'OLP, aurait qualité pour traiter. Il était dès lors, de la part de Moscou, de bonne guerre, sinon de bonne paix, de prendre une option sur Yasser Arafat comme riposte à l'opération Kissinger à Damas, Même si le voyage du Chef du Fatah à Moscou n'a pas abouti à la reconnaissance formelle de l'OLP comme entité étatique, il ne fait guère de doute que les positions russe et palestinienne se sont sensiblement rapprochées.

Si un éventuel désengagement israélo-jordano-palestinien apparaîtrait dès lors comme infiniment complexe, que dire d'un règlement sur le fond ? Les organisations palestiniennes n'ont en effet jamais pu se mettre d'accord ni sur l'étendue des territoires qu'elles revendiquent, ni sur la forme de l'Etat qu'elles souhaitent y constituer ni même sur l'existence d'Israël. Il est bien évident que de telles incertitudes n'augmentent pas l'empressement de ce dernier à entrer en négociations et vient au contraire alimenter sa méfiance. Au surplus, la base parlementaire fort précaire du gouvernement Rabin ne l'encourage pas davantage à prendre des paris audacieux dans le sens d'un règlement pacifique. Bien plus, les "faucons" groupés autour du Général Dayan, qui ne facilitent guère la tâche du gouvernement actuel, constituent d'ores et déjà une équipe de rechange prête à prendre la relève du pouvoir, dans le cas où ils se sentiraient portés par un fort courant populaire en proie à des réactions obsidionales, Dans cette hypothèse une opération israélienne préventive, notamment endirection de la Syrie, ne serait pas à exclure a priori.

Il résulte de tout cela que les choses sont au point mort sur le plan diplomatique et qu'une reprise de la Conférence de Genève demeure fort aléatoire. Or, devant cet immobilisme, la partie arabe manifeste de plus en plus d'impatience. Les gouvernements modérés, ceux notamment qui à l'instar de l'Egypte et de la Syrie ont pris des risques en traitant avec Israël le désengagement de leurs forces

- 4 -

se trouvent en porte à faux face à leurs opinions publiques ainsi que vis-à-vis des gouvernements arabes hostiles à tout compromis. Il n'est dès lors nullement surprenant que pour sortir de cette impasse on entende à nouveau parler d'un recours à l'armée du pétrole. Il est trop tôt pour dire si une telle menace est sérieuse. Ce qui est certain, c'est qu'en se prolongeant la stagnation actuelle comporte des dangers croissants qui, eux, ne doivent pas être pris à la légère.

II

C'est dans ce ciel à moitié couvert qu'a éclaté le 15 juillet le coup de tonnerre du putsch perpétré à Nicosie par des Cypriotes grecs hostiles à l'Archevêque Makarios.

S'il fallait un exemple de la tendance à la multiplication des centres de décision qui accompagne le phénomène de la détente, c'est l'affaire de Chypre qui nous le fournirait. L'ère de la bipolarisation est-elle révolue ?

Alors que la guerre d'octobre avait lieu au coeur d'une zone "grise" c'est-à-dire n'entrant pas dans la sphère d'influence déterminée d'une des Super-Puissances, Chypre, au contraire, ne donne pas lieu à la moindre hésitation; son appartenance à la zone occidentale n'est pas mise en doute, avec la réserve du caractère "non-aligné" du régime Makarios.

Aussi bien, à aucun moment la question n'a-t-elle pris la tournure d'un affrontement direct entre les Super-Grands, à la différence de ce qui s'était passé un peu plus à l'est il y a onze mois. Non que Moscou et Washington n'aient pas des intérêts à défendre : mais aucun de ceux-ci n'a été jusqu'ici réellement en danger. C'est sans doute dans cette certitude que rien de fondamental n'était menacé, qu'il faut trouver la clé de ce que l'on a appelé la passivité américaine et également l'apparente modération ^{de} des remontrances soviétiques.

Mais cette indifférence relative des Super-Grands a eu comme contre-partie leur incapacité à apporter une solution au conflit. Le centre de décision ne se trouvait en fait ni à Washington ni à Moscou, mais à Ankara; et rien ne pouvait freiner la volonté des Turcs, dès lors que les Super-Grands ne voulaient pas s'affronter à propos de l'île contestée.

La Turquie essaya d'abord d'internationaliser le conflit en faisant intervenir la Grande-Bretagne à ses côtés, conformément aux dispositions du traité de Zürich. Mais Londres se refusa à toute opération militaire et tenta vainement d'en dissuader Ankara. En vérité, la Grande-Bretagne n'avait pas les moyens d'offrir une alternative suffisante sur le plan diplomatique, faute d'un appui décisif des Etats-Unis, à l'époque plutôt hostiles à Ankara, (peut-être à cause de la reprise de la culture du pavot décidée quelques jours plus tôt par le gouvernement Ecevit). En cette première phase du conflit, du 15 au 20 juillet, l'URSS quant à elle soutenait Ankara tandis que Washington donnait l'impression de pencher pour Athènes. L'OTAN, comme telles, ni même la CEE, ne purent entraver le cours des opérations.

Il a été frappant de remarquer quels efforts les deux Super-Puissances ont dû déployer au début pour éviter de se retrouver dans

- 6 -

le même camp et pour ne pas apparaître miser ensemble sur le même cheval. Lorsque les Etats-Unis se rapprochèrent par la force des choses d'Ankara, et que la Grèce annonça sa sortie de l'organisation militaire de l'Alliance atlantique, les Soviétiques abandonnèrent alors quelque peu leurs positions antérieures et firent de discrètes ouvertures en direction d'Athènes.

Les Turcs ont su profiter ainsi du caractère secondaire que le conflit revêtait aux yeux de Washington et de Moscou. Ce faisant, ils ont pris leur revanche sur l'affront que les USA leur avaient infligé il y a dix ans, quand ils avaient menacé de couler leur flotte qui s'apprêtait à débarquer, déjà, à Chypre. Ils ont en même temps vengé la minorité cypriole-turque, discriminée dans l'île malgré les accords de 1960. Du même coup, ils ont rappelé qu'ils n'étaient décidément plus "l'homme malade de l'Europe", comme au temps du régime ottoman.

Fallait-il perdre le prestige national pour retrouver un régime démocratique ? C'est le dilemme grec. Comment organiser la coexistence dans la justice de deux communautés dont l'antagonisme vient de se donner libre cours ? C'est l'énigme de Chypre. Mais force est de constater une fois de plus, l'impuissance de la communauté internationale face à l'emploi de la force, même s'il faut relever le bon comportement des contingents de l'ONU, ^{qui} avec leurs faibles effectifs ont fait ce qu'ils ont pu en réussissant, par exemple, à neutraliser l'aéroport de Nicosie.

Abstraction faite du conflit cypriole, il est urgent de faciliter le retour de la Grèce au sein de l'Europe démocratique, et de ses organisations, et avant tout du Conseil de l'Europe.

- 7 -

Mais cette évidence ne doit pas obscurcir notre jugement quant aux conséquences des événements de juillet et d'août. Elles sont inquiétantes : d'une part deux membres parmi les plus exposés d'une même alliance militaire, qui s'affrontent, dégarnissant ainsi une région stratégique vitale aux portes de l'Union soviétique, et à courte distance du Proche-Orient où, on vient de le voir, l'équilibre demeure incertain. On peut même se demander si la stratégie de l'OTAN, dans sa conception actuelle, n'a pas été sérieusement ébranlée et surtout si son flanc sud n'est pas menacé d'effondrement.

Pour mesurer les répercussions possibles de la crise cyprite, il faut également tenir compte du voisinage des Balkans, où la situation risque de redevenir explosive. A ce propos, le bruit court que l'URSS chercherait à se ménager un couloir stratégique à travers la province roumaine de la Dobroudja, ce qui lui permettrait de renforcer la Bulgarie, sa plus fidèle alliée, mais aussi d'accroître sa pression sur la Hongrie, sur la Grèce, et, surtout, sur la Yougoslavie.

- 8 -

III

Quant à la détente Est-Ouest, et plus particulièrement aux relations américano-soviétiques, elles ont perdu l'élan quasi euphorique des années 1972-1973 pour acquérir un rythme plus mesuré. A certains égards, on peut même dire que la détente marque le pas.

Sur le plan politique, les adversaires de l'action menée par le Président Nixon ont marqué des points, notamment au Congrès, où la loi accordant à l'URSS certains avantages économiques (crédits et clause de la nation la plus favorisée) achoppe sur la question de la libre émigration des Juifs soviétiques.

Sur le plan économique, les milieux d'affaires qui comptaient conquérir facilement les marchés de l'Est font montre de désenchantement, les possibilités commerciales s'avérant plus restreintes que les espérances.

La rivalité américano-soviétique s'est accrue à la suite de la guerre d'octobre; elle a culminé avec la mise en alerte des forces nucléaires américaines, le 25 octobre dernier. Les tentatives américaines pour régler le conflit, nous avons vu qu'elles ont été ressenties par Moscou comme une manoeuvre d'éviction, et de fait les Etats-Unis occupent aujourd'hui, en Egypte et même en Syrie, une position plus enviable.

De leur côté, les alliés européens des Etats-Unis ont également constaté que la politique de détente subissait un certain tassement. En particulier, les relations de la République fédérale avec ses voisins tchèques et polonais sont restées difficiles. La petite

- 9 -

crise soulevée cet été autour de l'établissement à Berlin d'un Office Fédéral de l'Environnement a illustré les limites de la détente en Europe centrale. L'absence de progrès des négociations de Vienne et de Genève, reflètent la période délicate que traverse la détente.

Rien n'exprime mieux que le récent sommet Nixon-Brejnev cette modification du climat de la détente. On savait, depuis le demi-échec de la mission Kissinger au mois de mars, que rien de substantiel ne serait signé à Moscou, lors de la visite du Président Nixon. Renvoyer la rencontre serait cependant apparu comme le signe d'un recul certain dans les relations USA-URSS. On a donc maintenu le rendez-vous, ce qui est important en soi, mais on ne pouvait s'attendre à retrouver l'atmosphère des sommets précédents. S'ils ne sont pas aussi substantiels qu'en 1972 et 1973, les accords enregistrés cette année ne sont tout de même pas négligeables. C'est ainsi qu'on s'est entendu sur la coopération à long terme dans les secteurs économique, industriel, énergétique, technique et culturel. Un consulat soviétique sera ouvert à New-York, un consulat américain s'établira à Kiev.

Mais l'argument-clé à la base de la politique de détente, c'est la nécessité de garantir la sécurité et de prévenir toute guerre entre Super-Puissances. Sur ce point, le sommet de Moscou 1974 ne fut pas un succès. Indépendamment de facteurs tels que le raffermissement des positions américaines au Moyen-Orient ou le resserrement, au profit des Etats-Unis, de l'Alliance Atlantique, indépendamment même de l'état de faiblesse où se trouvait un Président Nixon déjà passablement chancelant, les causes de cet échec sont à rechercher dans des considérations d'ordre plus spécifiquement militaire.

- 10 -

Au cours de l'année écoulée, les Américains, préparant leurs positions de négociation pour la deuxième étape des pourparlers SALT, ont réalisé que les Soviétiques faisaient des progrès beaucoup plus rapides que prévu dans la construction de MIRV, sortes de super-fusées dotées d'engins nucléaires et capables d'atteindre quasi-simultanément plusieurs objectifs différents par guidage électronique indépendant. Or, les calculs américains sur lesquels étaient fondés les accords SALT I et les promesses de nouveaux accords SALT II, ne prenaient pas en compte un développement aussi accéléré des MIRV soviétiques.

Faute de s'entendre pour résorber dans l'immédiat la course aux MIRV, les deux parties se sont mises d'accord sur le calendrier et la procédure à suivre pour empêcher le développement d'une nouvelle génération de fusées à têtes MIRV à partir de 1976. Il s'agirait de remplacer l'accord intérimaire qui avait été conclu pour cinq ans en 1972 par un traité d'une durée de dix ans, dont la signature devrait intervenir avant le début de 1977. Les négociations à ce sujet devraient s'engager dans quelques semaines à Genève, lors de la reprise des SALT qui a été annoncée.

Dans le secteur du désarmement, signalons encore la conclusion à Moscou de deux autres accords. L'un d'eux limite à un seul site, au lieu de deux, le réseau de défense par missiles anti-ballistiques (ABM) que chaque partie est autorisée à construire pour se protéger effectivement d'une attaque atomique; l'autre impose un seuil de 150 kilotonnes au maximum pour les explosions nucléaires souterraines, à partir de mars 1976. Alors que l'accord ABM est aisément contrôlable par satellite, il se pourrait que l'application du second doive être vérifiée par des observateurs sur place.

- 11 -

IV

Au 17 juillet, les participants aux conversations de Vienne sur la réduction des forces et des armements en Europe centrale (MBFR) s'étaient séparés en donnant l'impression que la situation avait à peine évolué depuis l'ouverture de la négociation, le 30 octobre 1973, et que les positions s'étaient figées sur les deux propositions antagonistes en présence : d'une part celle du Pacte de Varsovie, proposant une réduction essentiellement linéaire et simultanée portant sur l'ensemble des forces, nationales et étrangères, de la zone considérée; d'autre part, celle de l'OTAN, préconisant une réduction proportionnelle et échelonnée en deux phases, dont la première ne concernerait que les seules forces américaines et soviétiques.

Aujourd'hui, les délégations des pays de l'OTAN n'excluent plus tout à fait que, sous certaines conditions et contrairement à l'attitude officielle adoptée jusqu'à maintenant, les Soviétiques pourraient envisager une discussion fondée sur la proposition en deux phases. La flexibilité dont devrait faire preuve l'OTAN pour amener Moscou à négocier sur cette base pourrait se développer dans les deux directions suivantes :

- 1.- garantir un certain "unktim" entre l'application de la première phase de réduction et la deuxième;
- 2.- étendre la réduction non seulement aux forces terrestres, mais aussi aux forces aériennes et surtout nucléaires (ce que réclament la RDA et la Pologne, particulièrement exposées en cas d'emploi d'armes nucléaires tactiques).

- 12 -

Le deuxième point, qui offre des perspectives de discussions intéressantes, nécessiterait cependant une négociation préalable à l'intérieur du camp occidental : les Américains se sont en effet opposés jusqu'à maintenant à toute inclusion dans la négociation de Vienne des forces navales et aériennes, nucléaires ou non, notamment afin de réserver la question des armes nucléaires stationnées en Europe au domaine bilatéral des SALT, alors qu'à l'origine la Grande-Bretagne et la RFA penchaient pour une négociation englobant à la fois les forces conventionnelles et nucléaire. Or, à l'heure actuelle, les Occidentaux ne semblent plus vouloir exclure, a priori, les forces aériennes, tout en faisant planer un doute sur la question de savoir si cette extension du champ de la négociation comprendrait ou non les vecteurs d'armes nucléaires tactiques.

Cette évolution de l'attitude américaine paraît d'autant plus plausible que les récents développements en matière de miniaturisation de l'arme nucléaire - ce qu'on appelle les "mini-nukes" - pourraient faciliter, au cours des prochaines années, la mise sur pied d'une force de frappe nucléaire en Europe qui serait plus précise et partant moins tributaire des vecteurs - aviation et missiles - qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Dans l'hypothèse d'un rapprochement des positions sur la question des armements à inclure dans la négociation, il subsiste d'autres points de divergence importants sur lesquels il est douteux qu'un accord puisse être trouvé dès la reprise de cet automne. Il s'agit en particulier de l'antagonisme entre la thèse soviétique et la réduction par pays et la thèse occidentale de la réduction par blocs. Dans le premier cas, l'OTAN craint qu'une telle formule n'ait un effet désintégrant sur son organisation. D'autre part, il reste encore un long chemin à parcourir pour que l'Est et l'Ouest se mettent d'accord sur l'évaluation des forces en présence en Europe centrale et sur les équivalences entre les forces armées et les armements des deux alliances.

Après avoir brossé un tableau d'ensemble de la situation internationale où, une fois encore, les couleurs sombres dominent, je voudrais aborder un sujet qui, dans mon dernier tour d'horizon avait été marqué lui aussi du sceau de l'incertitude: je veux parler de la situation qui prévalait à l'intérieur des principales Puissances occidentales. Si le marasme économique ne s'améliore ni en Grande-Bretagne, ni en Italie - où il se double d'une crise politique grave - en revanche la relève du pouvoir en Allemagne, en France et surtout aux Etats-Unis s'est opérée d'une manière moins turbulente qu'on ne le craignait. De surcroît, dans ces trois pays, les nouveaux chefs de l'exécutif ont les mains plus libres que leurs prédécesseurs, n'étant plus aux prises avec les difficultés de nature très diverse qui entravaient l'action de ces derniers. Avantage supplémentaire, il s'agit d'hommes ayant entre eux certaines affinités, qui sont plus gestionnaires et en un certain sens plus réalistes que leurs devanciers, ce qui devrait faciliter leur coopération et par là alléger le contentieux inter-atlantique. Examinons à présent les événements survenus tour à tour à Bonn, à Paris et à Washington.

a) Depuis quelque temps, l'Allemagne fédérale donnait l'impression d'être un géant fatigué. Le Chancelier, aux allures romantiques, qui la dirigeait accusait des signes de lassitude. Alors qu'en novembre 1972, il avait obtenu de haute lutte un nouveau mandat sur la base d'un programme impliquant de profondes réformes internes, rien ne se passait dans ce secteur tandis que piétinait L'"Ostpolitik" et que se dégradait la situation économique. Le plus grand service que le Chancelier Brandt pouvait rendre à son pays, à lui-même et à l'Europe était sans doute de s'effacer discrètement, sublimant ainsi l'image de l'homme de paix et de réconciliation qui avait tout fait pour réhabiliter l'Allemagne aux yeux des peuples et aux siens propres. Malheureusement pour lui, il est tombé sur une affaire

- 14 -

obscur que l'histoire jugera peut-être sévèrement, lorsqu'elle démêlera les causes immédiates des raisons profondes qui provoquèrent le départ du Chancelier Brandt.

Avec ce sacrifice dramatique se ferme pour la République fédérale le chapitre de l'après-guerre. Le nain politique, doublé d'un géant économique dont Willy Brandt avait hérité, il l'a transformé en une nation respectée et qui a retrouvé sa pleine confiance en elle-même. A cet égard, rien de plus symptomatique sans doute que la personnalité même de l'homme appelé à lui succéder, M. Helmut Schmidt.

Cet Hambourgeois froid, solide et déterminé paraît le type même du technicien rassurant et qui ne s'en laisse pas conter. Moins spéculatif, moins obsédé par l'héritage du passé qu'ambitieux d'un avenir normal, le nouveau Chancelier va pouvoir consolider l'acquis en politique étrangère et réaliser les promesses électorales de la SPD à l'intérieur.

De toute manière, la République fédérale ne pouvait guère attendre de développements nouveaux ou spectaculaires à l'Est; dès lors il était grand temps pour elle de se préoccuper par priorité des relations inter-atlantiques et inter-communautaires. Partisan déterminé de l'Alliance avec les Etats-Unis, convaincu d'autre part de l'importance de la Communauté comme exutoire au dynamisme industriel de son pays, le nouveau Chancelier n'eut pas de peine à orienter sa diplomatie dans ce sens. C'est surtout la crise économique et partant sociale qui menace l'Europe qui a requis le plus clair de ses forces et qui aujourd'hui encore commande ses priorités, à l'intérieur comme à l'étranger. Le début de récession, caractérisé par le net renversement de la balance commerciale, exige une lutte constante. Le nouveau gouvernement allemand la mène sans faille, devant un arrière-fond de politique intérieure peu réjouissant: crainte de chômage, de la hausse des prix, affaires de corruptions et compromissions de tous genres, inquiétude syndicale et effondrement de plusieurs banques privées qui avaient éclos artificiellement sous l'effet de la prospérité.

b) En France, la longue maladie suivie de la prévisible mais néanmoins brusque disparition de Georges Pompidou avait ouvert un grand vide dans la vie politique. Compte tenu des immenses responsabilités assumées sous la Vème République par le Président, on eut le sentiment que le décès du Chef de l'Etat remettait tout en question. La campagne électorale qui s'ensuivit eut au moins le mérite de placer l'électorat français devant une option claire et nette et même devant un véritable choix de société: libérale - réformiste ou dirigiste. Bien qu'obtenue d'extrême justesse, la victoire de Giscard d'Estaing a tranché le débat, du moins pour quelques années. Conscient de la précarité de sa base électorale, le nouvel hôte de l'Elysée s'est aussitôt efforcé, pour combler l'apparente coupure de la France en deux parties quasi égales, d'emprunter plusieurs éléments au programme de son adversaire. Après quelques premiers succès d'estime, M. Giscard d'Estaing reste néanmoins aux prises avec un problème lancinant et qui va constituer à coup sûr la pierre de touche de sa réussite, à savoir son aptitude à endiguer le processus inflationniste. Une telle situation n'est d'ailleurs pas particulière à la France.

c) Aux Etats-Unis il était évident que l'interminable affaire du Watergate absorbait de plus en plus le temps, l'attention et les énergies du Président Nixon, quand elles ne le tentaient de chercher des dérivatifs sur le plan de la politique étrangère. En tout cas, sa liberté d'action à l'extérieur, sans parler de son prestige, s'en trouvait dangereusement atteinte. C'est pourquoi, même s'il est relativement peu initié aux arcanes de la politique mondiale, M. Ford jouit d'une position plus confortable. Sur le plan extérieur, une des principales tâches qui attend le nouveau Chef de l'exécutif est sans doute d'exercer un arbitrage entre les différents services de l'administration. Dans cet ordre d'idées un des problèmes des plus immédiats est celui posé par les vues que l'on prétend divergentes de M. Kissinger et du Secrétaire à la défense, M. Schlesinger, sur la question des SALT dont j'ai déjà parlé.

C'est évoquer là tout l'avenir, capital sans aucun doute, des relations américano-russes. A vues humaines, la volonté de poursuivre le dialogue avec Moscou paraît animer le nouveau Président des Etats-Unis. Dans cet effort il devrait rencontrer à mi-chemin le concours intéressé de M. Brejnev. Le leader soviétique a en effet trop misé sur la collaboration des deux Super-Puissances en vue du maintien de la paix pour que son interruption et à priori son échec n'entament pas dangereusement son prestige et compromettent sa position.

VI

Mon dernier exposé avait conclu sur une série de points d'interrogation. Celui d'aujourd'hui s'achève sur des points de suspension. Mais, répétons-le, la prolongation des états de crise décrits plus haut ne pourrait se perpétuer indéfiniment sans dangers. A tout moment un accident peut survenir pouvant placer les Super-Puissances devant des situations qu'elles ne seraient pas complètement sûres de pouvoir maîtriser.

Il n'a pas été question dans ce rapport une seule fois de la Chine. Cela est symptomatique du rôle pratique relativement effacé que joue la République populaire sur l'arène internationale, nonobstant les appels que Pékin lance à la révolution universelle comme seule alternative à une guerre mondiale. Ce qui est malheureusement clair c'est que, malgré la modicité de ses moyens effectifs, la diplomatie de Pékin ne travaille nullement en faveur de la détente, qu'elle considère d'ailleurs comme un leurre, un écran de fumée. Cette attitude devrait normalement inciter les deux Super-Puissances à redoubler d'efforts pour éviter une conflagration dont, à la différence des Chinois, Russes et Américains ont eux de bonnes raisons de mesurer et de redouter les conséquences apocalyptiques.

ANNEXECONFERENCE DE SECURITE

Le 26 juillet, la CSCE a suspendu ses travaux à l'issue d'une session de trois mois caractérisée par un net ralentissement des travaux. A l'exception des problèmes de la corbeille II (coopération économique) sur lesquels la rédaction des textes a progressé régulièrement, tous les autres domaines de l'ordre du jour accusent un certain retard dans l'enregistrement de textes acceptables pour les 35 Etats participants.

Sur les 10 principes devant régir les relations entre les Etats que doit élaborer la Conférence, trois d'entre eux n'ont même pas encore été abordés en première lecture, et non des moindres : notamment le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le principe selon lequel les engagements internationaux doivent être exécutés de bonne foi. La négociation porte actuellement sur un principe particulièrement délicat et controversé : les droits de l'homme, dont l'examen a débuté peu avant l'interruption et reprendra dès le 9 septembre. Outre les 10 principes, il reste encore à rédiger un certain nombre de dispositions communes à ceux-ci, de sorte que l'ensemble constitue une manière de "code de conduite" entre Etats participants, la pièce maîtresse du document final.

- 2 -

de la CSCE. Un accord finira certainement par se dégager, mais on peut prévoir qu'il prendra du temps, car sur ce terrain, l'expérience a montré que les négociateurs progressent avec beaucoup de circonspection et de méticulosité.

La négociation sur les aspects militaires de la sécurité (en particulier les "confidence-building measures") a en revanche piétiné, et l'absence de textes acceptables à tous dans ce domaine reflète clairement le mur de méfiance qui sépare l'Est de l'Ouest dès qu'il s'agit d'un sujet aussi brûlant que la transparence des activités militaires en Europe.

La discussion de la proposition suisse concernant un système de règlement pacifique des différends s'est cristallisée sur l'élaboration d'une recommandation visant à assurer la poursuite de la négociation d'un tel système dans la période qui suivra la CSCE. La tâche de notre délégation est d'obtenir un mandat portant sur un système présentant au plus haut degré possible un caractère obligatoire, afin de ne pas répéter ce qui existe déjà, à savoir des systèmes facultatifs qui le plus souvent sont restés inopérants.

Le piétinement de la CSCE d'avril à juillet 1974 est dû avant tout au désaccord sur les questions relatives aux contacts humains et à la diffusion de l'information. Le minimum de concessions que les Occidentaux s'attendaient à obtenir dans ces domaines n'a pas été accordé, car les pays de l'Est ont de grandes hésita-

- 3 -

tions à accepter des formules qui pourraient susciter chez eux l'illusion d'une libéralisation et d'autre part fournir aux Occidentaux prétexte à ce qu'ils ont considéré jusqu'à maintenant comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Pour faire sortir la Conférence de l'impasse, les pays neutres et non-alignés ont élaboré un "gentlemen's agreement" sur lequel les 35 délégations se sont mises d'accord à la veille de la pause d'été et qui définit la manière dont les textes finals devront refléter un équilibre entre deux exigences contradictoires: d'une part, le respect de la souveraineté et de la législation interne de chaque Etat (notion primordiale aux yeux des pays de l'Est), d'autre part, le respect et la mise en oeuvre des engagements internationaux, notamment de ceux qui auront été souscrits à la CSCE.

L'accord intervenu sur cette question n'apporte aucune concession de la part de l'Europe orientale sur le contenu concret de la corbeille III, mais élimine au moins un obstacle fondamental et préalable à tout progrès de la négociation dans les domaines essentiels que sont la libéralisation des contacts humains, de l'information et des échanges culturels. Cela ne signifie pas pour autant que la rédaction de textes sur ces questions sera aisée à partir de la reprise de septembre. Le catalogue des revendications des Occidentaux est complexe et couvre une quarantaine de points jugés essentiels, dont une petite partie seulement a fait l'objet d'une négociation détaillée.

- 4 -

Le point IV de l'ordre du jour, concernant le "follow-up" de la CSCE, n'a guère été approfondi, les Occidentaux s'étant refusés à rédiger sur la question en raison de l'impasse créée par les Soviétiques dans la corbeille III. Toutefois, les discussions ont fait apparaître que le principe d'un "follow-up" est généralement admis, les divergences ne portant que sur les modalités, le calendrier, etc...

La pause d'été a été mise à profit pour des consultations entre Etats participants: les plus décisives pour la suite des travaux ont eu lieu et se poursuivent encore au cours de septembre à l'intérieur du camp occidental au sujet de la stratégie à adopter concernant la corbeille III. D'un côté, les Américains, sur l'instigation de Kissinger lui-même, souhaitent que les revendications mentionnées plus haut soient "ramenées à des dimensions négociables", de sorte qu'elles puissent faire l'objet d'un "package-deal" avec les Soviétiques; de l'autre, les Européens insistent pour que l'on accorde une attention égale à toutes leurs propositions en matière de libre circulation, de peur que certains éléments importants ne soient laissés pour compte à l'occasion d'un éventuel marchandage global.'

De notre côté, nous avons également eu des contacts en vue de la reprise, en particulier avec les Autrichiens, les Suédois et les Soviétiques lors des visites officielles qu'ils ont faites à Berne, ainsi qu'avec les Français, qui exercent actuellement la

présidence en charge du Conseil des Ministres de la Communauté européenne.

Les perspectives sont incertaines. Les Soviétiques veulent en finir avant la fin de l'année, mais cela dépend d'eux en définitive. Chez les Occidentaux se répand le sentiment qu'au delà de 1974, la CSCE commencerait à perdre sérieusement de sa crédibilité. Jusqu'à maintenant, les lenteurs 1974 pouvaient en effet paraître excusables, du fait des changements importants survenus sur la scène internationale: disparition de Pompidou, Brandt et Nixon.

