



Doc. 291

15 septembre 1954

Politique européenne vis-à-vis de l'U.R.S.S., du Sud-Est asiatique et en matière de désarmement général

Rapport

Rapporteur: M. Georges BOHY, Belgique, Groupe socialiste

1. Introduction

1.1.

C'est dans un singulier climat que s'ouvre ce débat, si souvent animé par la claire chaleur de la pensée française. C'est aujourd'hui un fait politique français qui nous déconcerte et nous pose des problèmes nouveaux. Il est inutile de tenter d'échapper à cette réalité, que le vote du 30 août à l'Assemblée Nationale va dominer ce débat. Aussi bien, cette évasion serait une désertion. Car c'est sans doute la tâche la plus urgente du Conseil de l'Europe de mesurer les conséquences du rejet de la C.E.D., de rechercher s'il existe un ou plusieurs moyens de combler le vide qu'il crée et, s'ils existent, de les choisir et de les préciser (voir [Doc. 285](#)).

Le Conseil de l'Europe, depuis sa création, a connu bien des traverses. Aucune d'elles ne l'a jamais conduit au découragement ou à la démission. Il doit, au contraire, se dire qu'en plaçant sa session au lendemain immédiat d'une situation nouvelle, le hasard lui offre à la fois une grande occasion et un immense péril. Le péril est qu'il ne trouve pas en lui-même les ressources d'imagination créatrice et de réalisme politique, qui lui permettent de proposer une construction nouvelle. L'occasion est que les faits lui offrent de démontrer, dans des circonstances particulièrement importantes et difficiles, qu'il peut contribuer efficacement à la recherche d'une politique commune, à la lumière des plus récents événements internationaux.

De ces difficultés, nous ferons d'abord le bilan. Il n'est pas d'obstacle qui ne se surmonte, s'il n'a d'abord été froidement et exactement mesuré.

Dans son rapport introductif du 25 mai, M. Guy Mollet constatait fort justement que « rien n'autorisait notre Assemblée à modifier sensiblement ce qui l'avait guidée dans la rédaction de la conclusion du précédent débat de septembre 1953, tel qu'il avait été introduit et animé par le rapporteur de l'époque, M. P.H. Spaak ». Ce n'est pas que les événements ne se fussent succédé avec leur coutumière abondance, mais l'échec de la Conférence de Berlin nous ramenait aux mêmes problèmes, quant à nos rapports avec l'U.R.S.S., et aux questions les plus urgentes, l'allemande et l'autrichienne. Aussi votre commission des Affaires Générales avait-elle estimé alors que votre rapporteur, sans négliger ces problèmes d'avant-plan aurait à se préoccuper d'une série d'autres aspects de la recherche d'une politique commune atix Etats représentés dans notre Assemblée. Les initiatives si intéressantes prises par la Turquie et la Grèce, vis-à-vis de la Yougoslavie, les difficultés qui pourraient apparaître entre certains Etats membres, le caractère indivisible de la paix, avec pour conséquence la nécessité de ne pas ignorer la recherche d'attitudes communes vis-à-vis des profondes transformations politiques de l'Asie, devaient, de l'avis de votre commission, être envisagés dans le rapport. De plus, l'affirmation de principe contenue dans la Résolution 44, et relative au désarmement, devait donner lieu à une étude plus poussée, aboutissant, si possible, à des conclusions de politique pratique.

Vinrent les accords de Genève du 20 juillet. Si importants qu'ils soient pour le destin de la France, et par conséquent pour l'Europe, ils ont en oixtre ruie double portée : ils écartent le danger d'un conflit généralisé en Extrême-Orient, conflit qui eût risqué d'entraîner une troisième guerre mondiale, et ils font entrer la Chine



communiste dans le cercle diplomatique international. Au moment où, le 26 juillet, votre commission des Affaires Générales se réunit pour donner à votre rapporteur des indications précises quant à la matière du présent débat, elle constata que l'accent s'est déplacé, et que, sans que les problèmes strictement européens aient rien perdu de leur importance, ils ne feront l'objet que d'une première partie du rapport, la seconde étant consacrée aux problèmes du Sud-Est asiatique et la troisième à l'état actuel du problème du désarmement et aux perspectives qu'il peut ouvrir.

Mais depuis lors, et pour pleinement valables que restent ces considérations, le vote de l'Assemblée Nationale française a confronté l'Europe avec des problèmes immédiats. S'il laisse valable le plan général conçu par votre commission, il en modifie les proportions. La crainte qu'elle avait qu'en prolongeant le débat sur sa précédente lancée elle ne réduise votre Assemblée à d'utiles, mais peu vivantes redites, s'est brusquement évanouie. L'échec de la C.E.D., l'examen attentif de ce que cet échec détruit et des problèmes qui en résultent, doivent dès lors prendre dans ce rapport la première place. Et ce que la commission des Affaires Générales attend de votre Assemblée, est autre chose qu'un inventaire. L'inventaire, il a été fait abondamment par d'excellents commentateurs. Aussi bien, votre rapporteur s'efforcera de l'établir avec rigueur et objectivité. Mais cet inventaire n'est utile et nécessaire que comme un travail préalable. Ce que votre commission attend de ces débats, c'est un certain nombre de vues créatrices, qu'elle s'efforcera ensuite d'analyser et de coordonner, afin que, la semaine prochaine, le Conseil de l'Europe puisse apporter à l'action politique constructive sa contribution active et réaliste.

Portée et méthode du débat

Etendre aux quinze pays représentés à cette Assemblée l'entente que le Traité de Bruxelles avait établie entre cinq nations d'Europe ; resserrer ces liens ; aider l'Europe à prendre conscience d'elle-même, de sa solidarité d'intérêt, d'un fonds commun de pensée, de tradition, d'aspirations que les originalités nationales, par ailleurs souhaitables et même nécessaires, lui dissimulent encore ; aider surtout l'Europe à comprendre que son destin peut être enviable encore, ou voué à une irrémédiable décadence, selon qu'elle le fixera elle-même dans l'union, ou dans la mortelle faiblesse d'une décision qui la réduirait à une progressive impuissance : telle est bien la tâche assignée au Conseil de l'Europe.

Ceux qui ont, depuis août 1949, participé à ses travaux ont vu certains de ses membres rechercher cette unité dans l'élaboration d'un statut institutionnel, de caractère supranational, à pouvoirs limités, mais réels. Mais les liens institutionnels sont-ils indispensables à l'instauration d'une politique commune, pour la solution des problèmes que posent à tous, les pays de l'Europe libre, et de la même manière à chacun d'eux, les événements complexes qui animent le monde ? Certes, une politique strictement commune supposerait un porte-parole unique qui ne pourrait tirer son autorité que d'une institution ayant le crédit nécessaire pour décider et agir au nom de tous. Devons-nous, parce que nous avons constaté l'impossibilité actuelle d'aboutir à pareille institution, renoncer à tous les résultats qu'on attendait d'elle ? N'y a-t-il pas, à toutes nos politiques nationales, confrontées avec des difficultés identiques et des dangers communs, un commun dénominateur qui peut être recherché, dégagé et fixé ? Et n'est-ce pas la tâche la plus urgente ? Le Conseil de l'Europe est le lieu où, avec le plus de liberté et la meilleure information, pareille recherche peut être poursuivie. «L'Assemblée » — disait M. Spaak le 14 septembre 1953 — « privée de pouvoirs réels, doit remplir au maximum son rôle d'organe consultatif et doit se saisir des grands problèmes qui se posent à l'Europe dans les limites de sa compétence¹

Il est de la compétence du Conseil de l'Europe de resserrer les liens entre les Etats membres. A l'étape actuelle de notre institution, il ne saurait être noué de liens plus étroits que ceux d'une attitude commune, d'une action commune dans les relations entre les quinze pays d'Europe et le reste du monde. Il appartient à l'Assemblée Consultative d'en rechercher la forme et la direction, d'en dégager le contour et de proposer ses conclusions aux gouvernements qui y sont représentés.

Telle est donc notre tâche. Aussi bien savons-nous déjà qu'elle peut être féconde. Lorsque, l'an passé, M. Spaak la proposa à l'Assemblée et assumait comme rapporteur la mission d'introduire et de soutenir le débat, son initiative eut une efficacité qui démontra que telle serait bien, dans l'avenir, une des vocations essentielles du Conseil de l'Europe. Le problème axial de son rapport était celui de nos relations avec l'U.R.S.S., avec, comme corollaires essentiels, la situation de l'Allemagne et la question autrichienne. Ces problèmes existent toujours. Us seront encore au centre de nos débats d'aujourd'hui. Pourtant, lorsqu'on mai M. Guy Mollet prit, comme rapporteur, la succession de M. Spaak, la Conférence de Berlin avait eu lieu, et la première phase de la Conférence de Genève avait, pour la première fois, amené la Chine nouvelle au coeur des grandes

1. Doc. 181 (1953).

conférences internationales. Le présent document devra largement en tenir compte. Il devra éviter les répétitions, tout en formulant, à gros traits, les rappels nécessaires. Hors de ceux-ci, il considérera comme acquis et connu ce qui, des rapports précédents, n'a été que peu affecté par la mobilité des événements.

Le choix des problèmes

Dès l'instant où notre objet est la recherche d'une politique commune, le fait s'impose à nous que tout se tient, qu'aucun facteur, même mineur, ne peut être négligé. On ne saurait, dès lors, ignorer les manifestations diverses de la vocation de solidarité existant entre les peuples d'Europe et les résultats tangibles auxquels ces manifestations ont donné lieu. Que l'Entente cordiale, le Traité de Bruxelles, les accords Bénélux, les accords Scandinaves, l'existence du Conseil de l'Europe, de l'O.E.C.E., de l'U.E.P., de la C.E.C.A. soient autant de faits qui ne peuvent être ignorés, dont il faut, non seulement tenir compte, mais se servir, comme autant de points d'appui d'une politique commune, n'est pas douteux. La commission a pensé qu'il fallait pourtant se borner à les rappeler, sous peine de transformer ce rapport en une revue rétrospective et historique, plus documentaire que vivante, et d'un volume rebutant où l'essentiel, et surtout l'actuel, risquerait d'être noyé.

La commission a cependant pensé qu'une place particulière devra être réservée au Pacte d'Ankara. Outre son caractère d'extrême actualité, cet instrument diplomatique nouveau et ceux qui l'ont complété le 9 août posent en effet au Conseil de l'Europe un certain nombre de questions importantes. Il semble que les signataires du Pacte d'Ankara, en stipulant dans leur article 9 que le pacte est ouvert à toute adhésion nouvelle moyennant qu'il soit souscrit aux principes généraux du traité, aient vu plus loin que l'établissement d'une association défensive limitée, et aient envisagé pour l'avenir l'établissement d'une alliance balkanique plus étendue qu'elle ne l'est à présent. Il semble aussi que le traité comporte une intention d'appel amical à l'Italie. L'institution, d'autre part, d'une assemblée consultative commune aux trois pays, et dont notre collègue M. Léon Maccas fut l'initiateur, posera sans doute un jour le problème des relations entre cette assemblée et la nôtre et, par une voie indirecte, celui des relations entre le Conseil de l'Europe et la Yougoslavie.

Dans la recherche d'une politique commune, il serait peu réaliste de signaler, pour s'en réjouir et aussi pour s'en servir, les facteurs favorables et d'ignorer volontairement les difficultés intérieures à l'Europe : si le présent document n'en traite pas, ce n'est point par aveuglement volontaire, mais pour les raisons suivantes.

Notre objet est la définition d'une politique du Conseil de l'Europe vis-à-vis du reste du monde. Nous comprenons fort bien que des membres de notre Assemblée aient cru devoir, à l'occasion de notre débat de mai, nous informer de certaines difficultés qui leur sont propres, telles la question de Chypre. Nous souhaitons pourtant que de pareils problèmes ne trouvent pas place dans notre rapport. Ce serait contredire nos statuts que d'affirmer qu'ils échappent à la compétence de notre Assemblée. Mais nous estimons que ce n'est pas le lieu, dans un rapport qui vise à rechercher une politique commune, de nous appesantir sur des difficultés intérieures à l'Europe, et que, s'il faut constater que l'étude éventuelle du problème de Chypre est de la compétence du Conseil de l'Europe, et si celui-ci se doit d'offrir ses bons offices pour aider ses Membres à aplanir les difficultés qu'ils pourraient connaître entre eux, lorsqu'ils n'y parviennent que difficilement par des négociations directes, il faut également rappeler que l'article 15 du Règlement prévoit une procédure à laquelle il y a lieu de se conformer.

Ayant ainsi marqué son souci de bâtir son rapport sur un certain nombre de préoccupations essentielles, votre commission a cru pouvoir les préciser comme suit.

Si les problèmes existant entre l'Est et l'Ouest européens gardent toute leur actualité, renforcée d'ailleurs par la note soviétique du 24 juillet, les problèmes du Sud-Est asiatique ont une incidence trop directe sur la paix du monde pour ne pas trouver une large place dans le rapport définitif.

Enfin, votre commission a pensé que, si l'Assemblée a bien fait d'adopter à l'unanimité, dans la Résolution 44 — t i t r e A, paragraphe 3 — un texte de principe très net quant au désarmement, il est urgent d'en aborder l'étude d'une manière moins principielle et plus pragmatique.

La suite du présent rapport est donc axée sur les trois points suivants :

1. Politique du Conseil de l'Europe vis-à-vis de l'U.R.S.S. et des Etats qui lui sont associés, à la lumière des événements intervenus depuis l'adoption de la Résolution 44, notamment de l'échec du Traité de Paris.
2. Les problèmes du Sud-Est asiatique.
3. Le désarmement.

2. Politique du Conseil de l'Europe vis-à-vis de l'U. R. S. S. et des Etats qui lui sont associés, à la lumière des événements intervenus depuis l'adoption de la Résolution 44

Notre première tâche sera de passer en revue, en une analyse brève, mais pourtant complète, les événements qui, sur ce plan particulier, se sont déroulés entre septembre 1953, époque à laquelle la Résolution 44 fut votée par votre Assemblée, et le début de septembre 1954.

2.1. Evénements survenus depuis la session de septembre 1953

L'événement le plus important a été la réunion de la Conférence des ministres des Affaires Etrangères des « Quatre Grands », du 25 janvier au 18 février 1954, et son échec. La conséquence de cet échec a été, du côté oriental, l'octroi de la « souveraineté totale » à la République Démocratique d'Allemagne par l'U.R.S.S.

En liaison étroite avec la conférence, la note soviétique du 31 mars 1954 est le deuxième événement de marque de cette époque. Dans cette note, l'U.R.S.S. conteste l'impression produite par l'article 9 de son projet de traité de sécurité, relatif au rôle d'observation des Etats-Unis et propose en même temps sa propre adhésion au Pacte Atlantique.

La Conférence de Genève a abouti à la paix en Indochine. Les problèmes du Sud-Est asiatique se sont profondément modifiés. La Chine a pris, sur la scène mondiale, une place nouvelle. Les conséquences en sont examinées dans le chapitre spécialement consacré aux problèmes asiatiques.

Enfin, un autre événement important a été l'explosion de bombes thermonucléaires américaines. Ces essais ont soudainement fait comprendre à l'opinion publique la gravité de la menace représentée par ces armes meurtrières et ont ainsi incité tous les esprits à rechercher des initiatives, même hardies, en vue de rompre l'impasse des relations Est-Ouest et de sauver le monde de ce péril. (Voir le chapitre du présent document consacré au désarmement).

2.2. Examen de la Résolution 44 à la lumière de ces événements

C'est sur le background de ces événements qu'il faut examiner si les points énumérés dans la Résolution 44, comme mesures jugées nécessaires pour régler les problèmes européens, restent valables ou dans quelle mesure il faudrait les compléter et les réviser.

Il est évident que les principes énoncés dans le titre A restent la base de la politique du Conseil de l'Europe. Il n'y a, par conséquent, pas lieu de revenir sur eux, sauf, pour y insister une nouvelle fois. Ceci est surtout vrai en ce qui concerne le paragraphe relatif à la nécessité d'un désarmement réciproque et auquel nous consacrons d'ailleurs un chapitre spécial.

Paragraphe 1 : Convocation d'une conférence à quatre

La conférence à quatre préconisée par l'Assemblée dans ce paragraphe a eu lieu avec, à son ordre du jour, les questions autrichienne et allemande, ainsi que d'autres sujets. Si, sur les autres objets, un accord au moins sur la procédure a pu être enregistré, il n'en est pas de même pour les sujets principaux ; aucun progrès n'a été réalisé vers la conclusion d'un traité d'Etat avec l'Autriche, ni dans le sens de la réimification de l'Allemagne. Cependant, les discussions de Berlin, bien qu'elles ne soient jamais devenues des négociations véritables, ont tout de même eu l'avantage de faire ressortir très clairement les positions des deux parties.

Paragraphe 2 : Question autrichienne

Le déroulement des débats sur le traité d'Etat autrichien a démontré que ce problème partiel du règlement européen peut difficilement, contrairement aux espoirs qu'on avait pu nourrir, trouver une solution séparée. L'établissement de la sécurité européenne en est la clef, l'U.R.S.S. n'étant pas prête à changer l'actuel équilibre des forces en Europe, avant qu'un autre équilibre aussi satisfaisant soit trouvé. Même la déclaration de non-engagement politique que l'Autriche était prête à offrir n'a pu amener l'U.R.S.S. à abandonner cette attitude. A la fin de la Conférence de Berlin, l'alternative était la suivante : ou signer le traité de paix sans l'obligation pour les troupes d'occupation de quitter le pays, ou maintenir le statu quo. La signature du traité de paix dans ces circonstances aurait présenté les désavantages suivants :

- a. l'Autriche aurait dû payer la somme de 150 millions de dollars sans obtenir en contrepartie l'évacuation de son territoire, celle-ci étant subordonnée, en vertu de la dernière proposition soviétique, à un nouvel examen en 1955; et, plus important encore,

- b. L'Autriche, tout en restant occupée, aurait perdu la protection que présente aujourd'hui l'Accord de Contrôle allié, qui fixe les responsabilités des puissances à l'égard de l'Autriche. La souveraineté autrichienne aurait été incapable de résister aux pressions exercées par une puissance qui, tout en n'ayant plus d'obligations vis-à-vis du Gouvernement autrichien, entreprendrait encore des troupes sur son territoire.

La signature du traité d'Etat étant liée au développement de la politique générale en Europe, il semble que, tout en continuant à réclamer sa conclusion, il serait actuellement intéressant pour l'Autriche d'obtenir, pas à pas, une indépendance plus complète dans ses affaires intérieures et extérieures, en manière telle qu'une partie au moins de ses aspirations soit réalisée, même si la procédure de la signature d'un traité devait être différée. A cet égard, on peut citer la réduction des forces d'occupation, le contrôle des frontières, la liquidation des entreprises en propriété soviétique, etc.

Paragraphe 3 : Question allemande

Le Times a résumé, le 24 février 1954, le résultat des débats consacrés à cette question comme suit :

« Il est bien évident, aujourd'hui, que ni l'U.R.S.S., ni l'Occident ne peuvent accepter l'unification de l'Allemagne à des conditions incompatibles avec leurs intérêts vitaux. La coopération de l'Allemagne de l'Ouest, clef de voûte de la défense occidentale, demeure au centre des craintes soviétiques, tandis que la présence de l'armée rouge au coeur de l'Europe, principal sujet d'inquiétude de l'Occident, constitue, aux yeux des Russes, la condition indispensable de la sécurité soviétique. »

En effet, le déroulement de la Conférence de Berlin a démontré que chaque partie s'efforce de faire entrer l'ensemble de l'Allemagne, une fois unifiée, dans son camp : l'Ouest par la thèse des élections libres et de la liberté de décision conférée à l'Allemagne unifiée, la certitude existant que les résultats de ces deux actes seraient en sa faveur ; l'Est par la thèse de la neutralisation de l'Allemagne unifiée, cette situation étant clairement en faveur de, la puissance voisine la plus forte.

Les propositions faites de part et d'autre à Berlin étaient, par conséquent, réciproquement inacceptables. Dans ces circonstances, le maintien du statu quo restait la seule solution qui ne comportât pas de risques immédiats et ne changeât pas l'équilibre des forces tel qu'il est actuellement établi. Pourtant, les dangers à long terme de cette situation n'ont pas été sous-estimés par les ministres occidentaux, la présence de l'armée rouge au coeur de l'Europe privant le continent de tout espoir d'abolition de la guerre froide.

Paragraphe 4 : Liberté de décision de l'Allemagne unifiée

Les ministres des Affaires Etrangères occidentaux ont défendu, à cet égard, devant la conférence, la position que l'Assemblée avait déjà prise, à savoir qu'il appartiendra au futur Gouvernement allemand de fixer librement la position définitive de l'Allemagne. Ainsi le Plan Eden prévoyait-il que :

« le Gouvernement de toute l'Allemagne aurait autorité pour assurer les droits et obligations internationaux de la République Fédérale d'Allemagne et de la zone soviétique d'Allemagne et pour conclure tout accord international »,

M. Bidault, dans son intervention à la conférence du 1er février 1954, dit :

« Il appartiendra au Gouvernement allemand lui-même de déterminer s'il désire ou non assumer les obligations internationales contractées antérieurement par la République Fédérale ou par la République Démocratique allemande. »

Finalement, M. Dulles proposa le 3 février, avec l'accord de ses deux collègues, de modifier la rédaction primitive de l'alinéa s'y rapportant dans le Plan Eden dans le sens suivant :

«Le Gouvernement... aura toute autorité pour assumer ou rejeter les droits et obligations... »

Si M. Molotov continuait à mettre en doute cette liberté du futur Gouvernement allemand, c'était moins par incrédulité que par la certitude qu'un gouvernement unifié issu d'élections libres s'orienterait vers l'Ouest et entraînerait l'ensemble de l'Allemagne dans les communautés européennes et, notamment, la C.E.D. Lorsque les ministres occidentaux ont demandé à M. Molotov d'accepter, comme ils le faisaient, le risque des élections libres et de se soumettre à la décision prise par le peuple allemand dans de telles élections, celui-ci cacha son refus derrière des affirmations que les élections proposées par l'Ouest n'étaient pas véritablement libres.

Ainsi, dit-il le 5 février : « Le parlementarisme constitue certes un progrès en comparaison avec le passé, mais les conditions parlementaires ne garantissent pas aujourd'hui que les forces de la paix obtiendront le pouvoir. »

La véritable raison du refus ressort de la remarque faite par M. Molotov, le 30 janvier 1954 : « Il n'est pas encore clair de savoir quelle sera la situation de l'Allemagne après les élections. » L'U.R.S.S. n'accepte pas d'élections libres sans que le statut futur de l'Allemagne unifiée soit fixé au préalable, sachant que ces élections feraient disparaître le régime établi en Allemagne orientale. Sous cette réserve fondamentale, M. Molotov a, cependant, accepté le principe des élections libres et, avec sa proposition d'application du système électoral de la République de Weimar, ainsi qu'avec sa décision de permettre au préalable une enquête sur l'existence des conditions permettant des élections libres, il s'est lui-même engagé davantage dans cette voie que jusqu'alors.

Un compromis entre les deux conceptions opposées — liberté de décision du Gouvernement unifié issu d'élections libres, d'une part, et engagement à la neutralité de ce Gouvernement de l'autre — ne s'est pas fait jour à Berlin.

Paragraphe 5 : Politique d'intégration européenne

L'Assemblée avait tenu à marquer dans cet alinéa sa conviction que la politique d'unification européenne, répondant à des raisons structurelles d'une validité permanente, devrait être poursuivie indépendamment des événements de la politique au jour le jour. Cette nécessité est d'autant plus urgente que, de l'avis de l'Assemblée, l'union de l'Europe libre constitue en elle-même un facteur primordial de l'établissement d'une paix durable. Cette conception a également été défendue par les ministres occidentaux au cours de la Conférence de Berlin. Ainsi, M. Eden demanda-t-il, le 1er février 1954, à M. Molotov, après avoir énuméré les garanties qu'offre la C.E.D. :

« Je demande à la délégation soviétique si une telle armée intégrée n'est pas un meilleur gage de la paix qu'une série d'armées nationales, y inclus une armée nationale allemande, ainsi que le propose le Gouvernement soviétique ? »

Et M. Bidault de dire, le 10 février, que l'Allemagne sera associée au sein de la C.E.D. à des Etats dont l'Union Soviétique ne saurait nier la volonté de paix.

Toutefois, pour M. Molotov, la C.E.D. reste un instrument de guerre et d'agression. Dans son discours du 1er février, il déclara que le sens politique de la C.E.D. réside dans le fait que les puissances occidentales essaient de créer en collaboration avec les dirigeants de l'Allemagne occidentale une alliance militaire dirigée contre l'U.R.S.S. Le 12 février, il fit la distinction suivante entre l'O.T.A.N. et la C.E.D. :

« La première organisation existe déjà, la seconde n'existe que sur le papier. Par ailleurs, l'O.T.A.N. n'a pas été créée comme la C.E.D, pour ressusciter le militarisme allemand. »

M. Molotov conclut, par conséquent :

« Il sera impossible d'intégrer une Allemagne occidentale réarmée dans une Allemagne unifiée... Si l'Allemagne occidentale n'accepte pas le réarmement, la possibilité existe de réaliser l'unification ; si l'Allemagne occidentale accepte le réarmement, elle rendra la réunification impossible pour quelque temps. »

La question de savoir si la participation à des communautés non militaires serait permise au Gouvernement d'une Allemagne unifiée n'a pas été soulevée lors de la Conférence de Berlin. De part et d'autre, seule la C.E.D. a été mentionnée. Aucun rapprochement n'a pu être enregistré en ce qui concerne son appréciation.

Paragraphe 6 : Association de la Grande-Bretagne

Le texte de la convention a été rendu public le 14 avril 1954. Elle est extrêmement importante et significative. Elle illustre remarquablement les paroles prononcées par M. Nutting au Conseil de l'Europe. Nul commentaire ne vaut le texte lui-même.

Paragraphe 7 : Système de garantie mutuelle

L'idée d'élaborer un système de garantie mutuelle avancée par l'Assemblée a été mentionnée en termes généraux par les ministres occidentaux à Berlin. Ainsi, M. Bidault constata-t-il le 2 février 1954 que la création d'un système européen dans lequel la France et l'U.R.S.S. rechercheraient ensemble les moyens de garantir la paix était considérée comme très désirable par son Gouvernement. Il souligna le 10 février que la France

respecterait toujours les dispositions du traité franco-soviétique. M. Eden proposa le 6 février 1954 de prolonger le traité anglo-soviétique et se déclara en outre prêt à examiner tout autre moyen de donner des garanties additionnelles à l'U.R.S.S. M. Dulles, enfin, rappela dans son discours du 9 février le système de sécurité constitué par la Charte des Nations Unies, qui interdit toute agression et qui se réfère à cet égard également aux Etats non membres, ce qui couvrirait le cas de l'Allemagne.

La proposition plus précise, mise en avant par l'Assemblée, d'un pacte de sécurité mutuelle conclu, dans le cadre de l'O.N.U., entre l'U.R.S.S., les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, les pays ayant adhéré à la Communauté Politique Européenne ou, une fois, constituée, cette Communauté en tant que telle, n'a cependant pas été traitée à la Conférence de Berlin.

Néanmoins, la réaction soviétique se dégage de quelques remarques de M. Molotov. Ainsi, dit-il le 10 février 1954 : « Toute garantie de sécurité européenne suppose en premier lieu des garanties contre la résurrection du militarisme allemand. Cependant, la C.E.D. ressusciterait fatalement ce militarisme. En liant la garantie de la sécurité soviétique avec la création de la C.E.D., les puissances occidentales confient le rôle de garantir la sécurité précisément au militarisme allemand, dont la renaissance constitue la menace la plus grande pour la sécurité européenne. » En rappelant ensuite le Pacte de Locarno, M. Molotov précisa que le Royaume-Uni et l'Italie, puissances garantissant alors le statu quo en France contre une éventuelle attaque allemande, n'étaient pas partenaires de l'Allemagne dans une alliance militaire.

M. Molotov insista par conséquent sur la nécessité d'un système de sécurité collective englobant tous les peuples européens, et proposa de son côté, à ces fins, un projet de « Traité général pour la sécurité collective en Europe ». Ce projet fut annoncé comme une « solution de rechange » à la C.E.D.

Les ministres occidentaux rejetèrent ce plan, pour autant qu'il semblait vouloir remplacer le Traité de l'Atlantique Nord et reléguer les Etats-Unis au rôle d'observateur dans les affaires européennes. M. Bidault posa le 15 février la question précise si le projet soviétique était compatible ou non avec l'O.T.A.N., M. Molotov répondit enfin le 18 février en déclarant qu'il fallait étudier cette question. « Il ne faudrait pas non plus exclure la possibilité d'une telle modification de l'O.T.A.N. que les différences quant à son appréciation n'existeraient plus », expliqua-t-il. En réponse à des critiques contre le déséquilibre des forces au sein de ce système, M. Molotov précisa que « l'Union Soviétique ne prétendait pas à une place de marque dans le système ».

Finalement, dans sa note du 31 mars 1954, le Gouvernement soviétique déclara que, vu la participation américaine dans les deux guerres et le désir de la Grande-Bretagne et de la France d'associer les Etats-Unis, il « ne voit pas d'obstacle à la participation des Etats-Unis au traité général ». Par ailleurs, il se déclara prêt à examiner, conjointement avec les gouvernements intéressés, la question de la participation de l'U.R.S.S. au Traité de l'Atlantique Nord, celui-ci pouvant « perdre son caractère agressif au cas où toutes les grandes puissances de la coalition anti-hitlérienne en deviendraient membres ». Dans ce cas, ce serait « exclure toute possibilité pour l'une ou l'autre partie de l'Allemagne d'être intégrée à un groupement militaire ».

Les puissances occidentales ont rejeté les propositions contenues dans cette note soviétique dans leur réponse du 7 mai 1954, arguant qu'elles n'étaient pas faites dans le but de supprimer les causes réelles de la tension en Europe, à savoir sa division et son insécurité.

La seconde critique soulevée contre le projet soviétique se référait au fait que celui-ci prévoit dans son article 1^{er} qu'en « attendant l'établissement d'un Etat allemand uni, pacifique et démocratique, la République Fédérale d'Allemagne et la République Démocratique pourront participer au traité avec des droits égaux ». Le traité tend donc, ainsi que le dit M. Bidault le 15 février, à rendre permanente la division de l'Allemagne. Il déclara par conséquent, le 10 février 1954, que, même si l'idée d'un système de sécurité collective européenne était imaginable, il vaudrait mieux attendre jusqu'après la conclusion du traité de paix avec l'Allemagne.

La Conférence de Berlin ayant consacré le statu quo, l'U.R.S.S. on a tiré les conséquences, en accordant la « souveraineté totale » à l'Allemagne orientale, limitée uniquement par les obligations découlant des accords interalliés sur l'Allemagne, ce qui englobe implicitement aussi la politique d'unification de l'Allemagne. Les Occidentaux se sont réservés les mêmes droits dans les Accords de Bonn (article 7).

Par ailleurs, le réarmement de l'Allemagne orientale a été confirmé. Il en ressort que l'U.R.S.S. poussera l'intégration de l'Allemagne orientale dans son système d'alliance aussi vite que l'intégration de la République Fédérale d'Allemagne se fera dans la communauté des peuples libres.

Les dangers du maintien du statu quo ont été soulignés à plusieurs reprises lors de la Conférence de Berlin. M. Eden déclara le 25 janvier 1954 que l'Europe ne connaîtra pas de stabilité tant que l'Allemagne restera divisée. M. Bidault remarqua le 3 février que le moment était venu où la séparation ne pouvait plus être maintenue sans de graves dangers pour tous. M. Molotov, enfin, souligna plusieurs fois le danger que représenteraient deux Allemagnes dressées l'une contre l'autre. Néanmoins, l'U.R.S.S. est le seul Etat pour qui le statu quo est avantageux, car il lui permet de conserver des troupes au coeur du continent et de maintenir ainsi un grand « glacis », dont l'occupation lui permet en outre d'influencer constamment la politique européenne.

Dans la première communication de M. Spaak à l'Assemblée figurait un paragraphe relatif à la possibilité d'offrir à l'U.R.S.S. la création de zones démilitarisées. Cette idée a été par la suite abandonnée. Pourtant il ressort des discussions de Berlin que l'U.R.S.S. craint en tout premier lieu l'extension d'une alliance telle que la C.E.D. sur l'Allemagne tout entière, ce qui signifierait que les forces armées occidentales avanceraient jusqu'à l'Oder. Tant que ce danger existe, le Gouvernement soviétique ne cédera pas le contrôle de sa zone.

A tout ce qui est rappelé plus haut, s'ajoute le dernier en date des événements : la remise aux Ambassades des Etats-Unis, de France et de Grande-Bretagne à Moscou de la note du 24 juillet.

Si le texte, dans ses détails, peut prêter à quelques commentaires, les grands traits s'en dégagent aisément. Les Soviétiques proposent, comme objet d'une nouvelle conférence, la recherche d'une formule de sécurité collective en Europe et l'interdiction inconditionnelle des armes atomiques. Aucune précision de procédure, de date ou de lieu. On a beau scruter le texte, on ne discerne rien de plus ou d'autre que ce qui fut déjà dit, offert ou proposé. A première vue, la note serait incompréhensible si tout observateur attentif ne s'était dit, dès la signature des Accords de Genève, qu'il faudrait s'attendre à un nouvel effort de Moscou pour faire obstacle à une éventuelle ratification de la C.E.D., en même temps qu'une tentative de priver l'Europe et l'Amérique du bénéfice de la coopération américaine obtenue par M. Mendès-France à Genève.

Le 20 juillet se concluaient les Accords de Genève. Nous en examinerons plus particulièrement les conséquences au chapitre que nous consacrons aux problèmes du Sud-Est asiatique. Mais il ne faut pas, pour autant, en négliger les répercussions européennes, dont l'examen s'insère naturellement ici.

1. D'abord et avant tout, la fin de la guerre d'Indochine lève une hypothèque qui pesait lourdement sur la France. D'abord et avant tout, ses douloureux sacrifices humains viennent de prendre fin. Les amis du peuple français s'en réjouiront sans réserve. Le fardeau militaire supporté par la France s'allège considérablement. L'hémorragie dangereuse qui saignait le budget de la République prend fin. On peut se reprendre à espérer un redressement économique intérieur jusqu'ici difficile, sinon impossible. La stabilité de l'Europe ne peut que se fortifier de la stabilité de la France. Si on y peut trouver le moyen d'une amélioration sociale, celle-ci sera la plus efficace des barrières contre le développement du communisme intérieur, aussi et peut-être plus dangereux que les pressions extérieures.

2. Ce n'est pas le lieu de mentionner par le détail les difficultés que la Conférence de Genève a fait naître, notamment entre les puissances européennes et leurs alliés d'Outre-Atlantique, sinon pour rappeler les excellents offices de la diplomatie britannique et l'habileté personnelle dont MM. Eden et Mendès-France ont fait preuve pour les résoudre. Mais cela allait avoir pour conséquence de confronter l'Europe tout entière avec les problèmes du Sud-Est asiatique, en faisant se préciser les intentions américaines concernant l'actuelle Conférence de Manille.

3. Si les Accords de Genève ont eu le mérite de mettre fin à nos appréhensions, souvent très vives, quant à l'extension, qui eût risqué de devenir mondiale, du conflit France-Vietnam, ils ont été abondamment exploités par la propagande communiste au détriment des partenaires de l'O.T.A.N.

Et s'efforçant de tirer, sur le terrain diplomatique, un bénéfice immédiat du climat ainsi créé, Moscou remettait le 24 juillet, aux ambassadeurs de France, de Grande-Bretagne et des Etats-Unis, la note du 24 juillet, suivie du rappel pressant que constituait la note du 5 août. Les caractéristiques de ces notes sont commodes à dégager : recherche d'une formule de sécurité collective, recherche d'une formule d'interdiction pure et simple des armes atomiques.

Si on veut bien se remémorer les rappels que nous avons faits plus haut, on sera peut-être un peu surpris de ne pas trouver, dans ces deux notes, beaucoup d'éléments qui n'aient déjà fait partie intégrante des propositions formulées avant et pendant la Conférence de Berlin. Ces notes méritent cependant d'être examinées d'un double point de vue.

Sans doute ouvrent-elles la porte à des négociations nouvelles, sans doute permettent-elles, à ceux que l'échec de Berlin a justement déçus, de caresser l'espoir que seule la première manche a été perdue, et que la partie peut reprendre, avec une meilleure chance. Il vient d'être répondu aux deux notes, et il semble bien que le souci des chancelleries soit de faire en sorte de ne repousser aucune chance de négocier, tout en repoussant les formules trop vagues, aux intentions dilatoires par trop transparentes.

Mais s'il est possible que les notes soviétiques correspondent à un désir véritable de réexaminer les problèmes, il est tout aussi clair qu'elles constituaient en même temps, à la veille des débats du Palais Bourbon, un suprême effort pour faire échec à la C.E.D. Et c'est, sur le théâtre européen, le dernier fait important dont doit s'inspirer ce rapport : contrairement à ce qu'on pouvait croire le 24 juillet, la Russie des soviets ne nourrissait pas un vain espoir, puisque, le 30 août, l'Assemblée Nationale française refusait de ratifier le traité instituant la Communauté Européenne de Défense.

2.3. Le problème du Sud-Est Asiatique

Si étrange que cela puisse paraître, le rejet de la C.E.D. n'a pas que des répercussions profondes sur les problèmes de politique interne à l'Europe des Six et sur ceux des relations avec les pays de l'Est européen. Il influence directement non pas les problèmes du Sud-Est asiatique eux-mêmes, mais aussi la manière dont ils se présentent. D'abord parce que l'Amérique, déçue par le déroulement des événements européens, cherche en Asie un élément de sécurité collective supplémentaire. Ensuite, parce que l'attitude des pays indépendants d'Asie s'est trouvée, à la veille de la Conférence de Manille, profondément influencée par l'échec de la C.E.D.

Les pays d'Asie qui cherchent dans les méthodes communistes la solution de leurs problèmes, y trouvent des raisons d'espoirs nouveaux. Ceux qui résistent à l'influence communiste tout en faisant preuve d'une extrême prudence y puisent des motifs supplémentaires à leur attitude de prudente neutralité.

Or, il devient urgent que l'Europe comprenne qu'à l'âge des avions à réaction, la paix est plus que jamais indivisible, que tous les efforts, même couronnés de succès, qu'on peut poursuivre en Europe, n'auront que des résultats fragiles, si on ne résout en même temps, dans la plus grande clarté et la plus large entente, les questions importantes et difficiles que nous pose l'Extrême-Orient. Deux pays parmi ceux qui sont représentés ici, semblent l'avoir dès longtemps compris : ce sont la Grande-Bretagne, dont il faut louer sans réserve la politique nuancée et clairvoyante, et la Turquie, dont l'accord avec le Pakistan doit retenir toute notre attention.

Faut-il rappeler que, deux fois déjà depuis 1944, la sécurité et la paix européennes ont été impliquées dans des conflits localisés en Asie, mais qui chaque fois ont porté en eux des risques d'extension mondiale ?

Mais la recherche d'une politique commune aux peuples d'Europe en Asie ne peut se faire qu'à la lumière d'un certain nombre d'éléments que nous allons rappeler dans une énumération volontairement sèche et précise²,

4. Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, des peuples jadis « colonies européennes » ou dominions ont atteint à un régime de souveraineté nationale. Ce sont : l'Indonésie, les Philippines, l'Inde, le Pakistan, la Birmanie, Ceylan, les Etats Associés d'Indochine. La République Populaire Chinoise a repris son unité depuis longtemps perdue. Ils totalisent un milliard d'habitants sur les deux milliards et demi que compte le monde.

5. Leur existence pose un tout autre problème que celui qui résulterait de l'aspiration à l'indépendance d'autres peuples « coloniaux ». Il est bien vrai que la période d'occupation européenne leur a permis la découverte d'une technique mécanisée, essentielle au développement de la productivité, et qu'ils avaient longtemps ignorée. Mais l'Europe ne leur a pas pour autant apporté la civilisation. Ils en avaient une, très haute et très ancienne. Ils ont profondément le sentiment de sa valeur. Rien ne saurait être et, faut-il le dire, rien n'a été plus maladroit que de le méconnaître parfois.

6. Le prestige intellectuel de la Chine VÍST à-vis de l'Extrême-Orient a toujours été considérable. L'accession au pouvoir d'un gouvernement se revendiquant de principes communistes n'y a rien changé, même dans les Etats où l'opinion dirigeante s'affirme le plus énergiquement et le plus sincèrement anti-communiste.

7. L'Inde et la Chine ont, au cours de ces dernières années, repris sur la scène internationale une place importante : l'Inde, avec le consentement de tous ; la Chine par la force des événements. On peut continuer à discuter de l'opportunité d'accueillir la Chine à l'O.N.U. On peut et on doit surtout se demander si cet accueil

2. Voir aussi mémorandum soumis pour information par le Secrétariat Général.

ne doit pas, pour ceux qui y acquiesceraient, avoir de contre-partie profitable à la stabilité de la paix et entraîner l'admission à l'O.N.U. d'autres nations actuellement exclues. Mais il faut bien constater que la Chine était à Genève et qu'on a discuté et traité avec elle.

8. La Chine nouvelle n'a guère manqué d'occasion d'affirmer son indépendance d'avec Moscou. Elle s'est engagée à l'égard de l'Inde et de la Birmanie à une politique basée sur les principes de non-agression et de non-immixtion dans les régimes intérieurs.

9. Le réveil national des peuples d'Asie s'accompagne d'un sentiment très vif de l'indépendance, et ce sentiment ne s'adresse pas uniquement à leurs anciens colonisateurs. Il vaut erga omnes. Il est très exactement semblable au désir d'indépendance des peuples européens. Il est entre l'Europe et l'Asie un trait commun. D'une aspiration commune bien comprise peut naître une politique plus aisément assortie, plus compréhensive, voire, du moins sur certains points, plus facilement associée.

10. Mais en même temps l'Asie a besoin de réaliser une véritable révolution technique si elle veut parer à l'effondrement du niveau de vie des masses. Le pourcentage des peuples sous-alimentés est passé de 38,6 % en 1939 à 59,5 % en 1954 ; et c'est en Asie que se trouvent les principaux centres de famine.

11. Pour conserver leur indépendance et réaliser une révolution industrielle indispensable pour sauver leurs peuples de la faim, les pays asiatiques ont besoin de paix. Leur politique de paix est probablement sincère, parce qu'elle correspond à un besoin vital. On peut donc jusqu'à un certain point de prudente limite, faire fond sur elle. C'est ce besoin de paix qui explique qu'à Colombo les premiers ministres de Birmanie, Ceylan, Inde, Indonésie et Pakistan se soient si facilement mis d'accord pour résister à toute ingérence dans leurs régimes intérieurs, qu'elle soit d'inspiration communiste ou anti-communiste. On notera dès lors que les plus anti-communistes d'entre eux répugnent cependant à toute entreprise anti-communiste d'allure belliqueuse.

12. Pourtant, confrontés avec des réalités matérielles qui se traduisent par la forme la plus brutale, la famine, les peuples d'Asie se demandent si la démocratie est capable de résoudre le problème de la productivité et de la satisfaction des besoins élémentaires de consommation dans un temps suffisamment bref.

13. C'est notamment le cas pour les pays qui, tout en recouvrant leur indépendance, n'ont pas suivi les voies de la Chine de Mao Tsé-Toung. Ce sont notamment l'Inde, l'Indonésie, la Birmanie, Ceylan et le Pakistan. Ce dernier mis à part, leur leader politique est sans conteste l'Inde. Et la politique de l'Inde vis-à-vis de la Chine a été clairement définie par le pandit Nehru dans sa lettre du 1er mars de cette année au président Eisenhower, lorsque les Etats-Unis crurent bon d'établir un pacte militaire avec le Pakistan.

14. Un bref examen de la situation de ces diverses nations est ici nécessaire.

15. La politique de l'Inde est la mieux connue. Elle est au surplus rappelée avec une trop parfaite clarté dans la lettre du pandit Nehru mentionnée ci-dessus pour qu'il faille risquer de la trahir en un résumé imparfait.

16. A côté de l'Inde, la Birmanie suit la même politique. Elle est, plus que l'Inde, l'objet de la propagande communiste, mais la tient jusqu'ici en échec. Des élections générales, qui paraissent honnêtes, ont donné au Gouvernement socialiste, réformiste et anti-communiste qui la dirige, une très forte majorité.

17. L'Indonésie connaît une situation plus ou moins parallèle, mais plus confuse. La diversité des îles qui la composent, les unes sous-peuplées, les autres surpeuplées, aux ressources naturelles tantôt excédentaires aux besoins de consommation, tantôt déficitaires, à quoi se joint la diversité de religion et de mœurs, sont à l'origine de cette confusion. L'Indonésie connaît quatorze partis politiques différents et des tiraillements intérieurs en sens divers.

18. Quant au Pakistan, il est très différent des autres Etats. D'abord, par le fait que les deux parties qui le composent sont séparées par 2.000 km. de territoire hindou. Ensuite, parce que sa base d'existence n'est ni historique, ni économique, et n'a d'autre élément de cohésion que le lien religieux musulman, qui imprègne l'organisation politique au point que certains observateurs, tels que Tibor Mende, ont pu affirmer qu'il s'agissait là d'un Etat partiellement théocratique. Il connaît encore les incertitudes résultant de ce que son statut constitutionnel n'est pas définitivement arrêté.

19. Mais toutes ces différences n'empêchent pas ces pays de devoir tenir compte, pour la définition de leur politique, d'un certain nombre de facteurs communs :
- 19.1. Nés récemment à l'indépendance, ils sont animés d'un esprit violemment anti-colonialiste, et gardent des nations occidentales une méfiance très grande.
- 19.2. Ils sont fiers et sensibles. S'ils reconnaissent la supériorité de la technique occidentale, ils estiment être les tenants de civilisations au moins égales à celles des peuples qui furent leur maîtres.
- 19.3. Ils se trouvent devant un déficit considérable de biens de consommation. Le niveau de vie y est souvent inférieur à celui de 1939 déjà fort bas. Seul un effort d'équipement, tarit agricole qu'industriel, accompagné de lois adéquates, peut les sauver. Des efforts ont été faits. Ils rencontrent un obstacle de plus dans un accroissement si rapide de population qu'il arrive que l'accroissement des besoins qui en résultent absorbe tout l'accroissement de ressources obtenues.
- 19.4. Or, l'aide apportée rencontre un autre obstacle : la méfiance anti-coloniale, la crainte de l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures. C'est ainsi qu'en 1952, la Birmanie pourtant résolument anti-communiste, refusait la continuation d'une aide américaine dont elle avait cependant le plus pressant besoin,
- 19.5. Tous ces pays sont anti-communistes. Mais tous, excepté peut-être le Pakistan, refusent de donner à l'aspect militaire de ce problème le pas sur leurs problèmes intérieurs. Ou, plus exactement, ils estiment que c'est par l'amélioration du niveau de vie de leurs populations, beaucoup plus sûrement que par une action militaire, qu'ils feront front à l'extension du communisme.
20. Ils supportent mal la politique américaine. Ils la croient maladroite, et refusent de s'y associer. Ils croient à la possibilité de coexistence amicale avec la Chine de Mao Tsé-Toung. Ils constatent que les problèmes de la Chine communiste sont les mêmes que les leurs. Ils estiment que les Chinois sont libres de rechercher la solution de ces problèmes par les méthodes communistes, si cela leur plaît. Us soulignent avec complaisance que, cependant qu'on serait fort en peine de trouver, dans la politique russe, des actes qui s'accordent avec ses perpétuels appels à la paix, il en va tout autrement du Gouvernement de Mao Tsé-Toung. Et ils rappellent les divers traités signés, notamment avec l'Inde, au sujet des relations commerciales avec le Thibet. Aussi bien, disent-ils, la Chine, pour réaliser sa révolution industrielle indispensable à la solution de son problème alimentaire, a, autant que nous, et beaucoup plus que la Russie, besoin de paix.
21. Une politique défensive vis-à-vis de la Chine leur apparaîtra toujours comme une politique d'encerclement. Non seulement les peuples du sous-continent asiatique ne sauraient y souscrire, mais elle a l'inconvénient de pousser la Chine vers la Russie, alors que sa vocation naturelle serait de rechercher l'amitié des autres peuples asiatiques.
22. Il nous est bien difficile de savoir si M. Nehru et ceux qui le suivent ont raison. Mais ces sentiments sont ceux de centaines de millions d'hommes, qui, ensemble, représentent un quart de la population du globe. Et il y a un fait politique incontestable ! c'est qu'on ne s'aliène pas impunément un quart de la population du globe. Le problème le plus immédiat, le plus important, est de les aider à assurer leur vie quotidienne. Il n'est pas sûr que les méthodes employées à l'heure actuelle pour l'aide aux nations sous-développées, soient les meilleures et les plus efficaces. La méthode des investissements privés éveille, et souvent non sans raison, les méfiances et les contradictions d'intérêts. De plus, production, transport, répartition, politique de salaires, devraient obéir à une impulsion coordonnée, organisée et méthodique. Afin qu'on ne nous accuse pas de partialité, nous ne prenons ces avis que de commentateurs américains au-dessus de tout soupçon.
23. C'est le Sénateur américain Flanders, qui avec modération, mais fermeté, a protesté contre la tendance du Gouvernement de son pays à ne considérer les problèmes asiatiques qu'en termes militaires, alors que ceux-ci ne viennent qu'au second-plan. Et telle semble bien être la critique majeure qu'on peut adresser à la Conférence de Manille, malgré les points économiques portés à son programme.
24. C'est Walter Lippmann qui affirme « qu'un pacte asiatique devrait rencontrer, non des problèmes militaires, mais politiques, et mériter une place prépondérante à l'Inde. En tous cas, il ne doit pas devenir cette sorte d'alliance militaire à laquelle le pandit Nehru et sa nation indienne sont si violemment opposés... ».
25. C'est, le Vice-Président des Etats-Unis, M. Nixon, qui, à la suite d'un voyage dans le Sud-Est asiatique, mit en garde les Etats-Unis contre le fait que les Indiens considéreraient pareil pacte comme pouvant être érigé contre eux aussi bien que contre toute autre puissance.
26. C'est M. Bowles, ancien ambassadeur américain à la Nouvelle Delhi, qui affirme que le choix en Inde était entre le Gouvernement Nehru et le communisme, et que susciter des difficultés au premier était la meilleure manière de servir le second.

27. Voilà des voix venues d'Amérique, qui font peut-être entendre la voix de la sagesse. Une politique européenne coordonnée et clair-voyante peut leur apporter une aide importante, et nécessaire à la paix.
28. La Grande-Bretagne semble indiquer la voie à suivre. J'aimerais qu'un orateur britannique expose à notre Assemblée la politique de son pays en Extrême-Orient, et que notre Assemblée fasse sienne, de cette politique, tout ce qui peut nous être commun. Si nous, dégagions ainsi un certain nombre d'attitudes communes, au lieu d'en laisser tout le poids à quelques-uns, nous aurions apporté, j'en suis sûr, à la défense de la paix, une contribution importante.
29. Aujourd'hui, le Pacte de Manille est signé.
30. Les partenaires en sont, outre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, tous trois extérieurs à l'Asie, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui ont pour caractéristique commune que la population n'y est, point de souche orientale, mais occidentale, la population autochtone primitive y ayant été absorbée; la Thaïlande et le Pakistan, dont on connaît la situation très particulière, et les Philippines.. On pourrait dire sans jeu de mot que c'est plus un pacte qui concerne l'Asie qu'un pacte asiatique. Et la déclaration de M. Nehru du 9 septembre montre assez que les pays réellement asiatiques n'y trouvent ni sécurité, ni apaisement — au contraire.
31. Nous avons dit qu'un accord de coopération dans l'aide sociale et économique aux pays du Sud-Est asiatique nous eût paru plus urgent. Il est trop tard pour la réaliser avant le Pacte de Manille. Il n'est pas trop tard pour le faire après. Il y faudra simplement beaucoup plus de tact que si on l'avait fait avant.
32. Mais puisqu'on s'est engagé dans les formules militaires par la voie qui ne nous paraît pas la plus heureuse, il serait probablement bon de retenir les formules énoncées devant la Chambre des Communes par M. Eden. On sait que la Grande-Bretagne n'a jamais montré pour la Conférence de Manille un enthousiasme sans réserve : si elle en apercevait les avantages, elle en discernait fort clairement les inconvénients et même les périls, Et les voies indiquées par M. Eden sont probablement les meilleures pour réduire efficacement ces inconvénients.
33. En résumé, nous croyons que la politique européenne doit, du point de vue politique et militaire, suivre les inspirations britanniques, marquées au coin d'une profonde expérience asiatique, et, d'une manière peut-être plus urgente encore, s'appliquer à apporter, aux pays du Sud-Est une aide en équipement aussi rapide, efficace et désintéressée que possible.

2.4. Le désarmement

Depuis l'adoption du préambule et de l'article 26 de la Charte des Nations Unies, le 26 juin 1946, jusqu'à la réunion de Londres de juin 1954, les lents et difficiles travaux de commission en vue d'un désarmement³ ont été caractérisés par l'intransigeance soviétique à se cramponner à des attitudes et à des principes inacceptables pour les autres Etats membres, cependant que ceux-ci poursuivaient un inlassable effort de prudence, mais constante conciliation dont, l'aboutissement devait être la proposition franco-britannique du 11 juin 1954.

Pourquoi le problème du désarmement est-il urgent ?

34. En même temps que nous démontrons que nous sommes prêts et capables de nous défendre, il nous faut démontrer que nous sommes également prêts pour le désarmement général réciproque.
35. Ceci est surtout nécessaire puisque l'Allemagne occidentale va être réarmée pour des besoins pacifiques.
36. La possession de la bombe à hydrogène, et même d'armes plus terribles, par l'Est aussi bien que par l'Ouest, rend immédiate la possibilité du « suicide des races », comme l'ont souligné le président Eisenhower le 8 décembre 1953 et Sir Winston Churchill le 25 juin 1954.

La question des bombes atomiques et à hydrogène

3. Voir le mémorandum soumis pour information par le Secrétariat Général.

On estime dans certains milieux que la menace la plus immédiate est aujourd'hui celle de guerres locales, menées avec les armes de type classique, comme en Corée, en Indochine ou en Malaisie ; la possession d'armes atomiques par les deux camps ferait qu'ils se neutralisent réciproquement, comme dans le cas des gaz asphyxiants.

Ce serait néanmoins la pire folie que de voir dans la possession par les deux camps d'armes atomiques⁴ une garantie certaine que ces armes ne seront employées en aucune circonstance. Au contraire, la possibilité du « suicide de race » a été soulignée tant par le président Eisenhower que par Sir Winston Churchill. Il est intéressant de rappeler leurs paroles. Le 8 décembre 1953, le président Eisenhower déclarait :

« Le 16 juillet 1945, a eu lieu aux Etats-Unis la première explosion atomique du monde. Depuis ce jour de 1945, les Etats-Unis ont procédé à 43 explosions atomiques de caractère expérimental. Les bombes atomiques d'aujourd'hui ont une puissance de plus de vingt-cinq fois supérieure à celle du début de l'ère atomique. Quant aux bombes à hydrogène, elles représentent l'équivalent de millions de tonnes de T.N.T. Aujourd'hui, le stock d'armes atomiques des Etats-Unis, qui, bien entendu, s'accroît de jour en jour, est plusieurs fois supérieur à l'équivalent en force explosive du total des bombes et des obus lancés ou tirés par tous les avions et les canons sur l'ensemble des théâtres d'opérations, pendant toute la dernière guerre. »

Sir Winston Churchill a parlé à Washington, il y a trois mois⁵, de « pousser les choses à un point où nous serions tous amenés à une situation dont l'horreur dépasse l'imagination humaine, situation dont, j'en suis sûr, nous sortirions vainqueurs, mais vainqueurs sur un tas de ruines ».

On a soutenu, non sans logique, que la seule réponse à cette menace était la création d'un gouvernement mondial démocratique qui contrôlerait toute la production et l'usage des matières fissibles. En fait, les moyens dont l'homme dispose actuellement pour détruire la civilisation sont peut-être l'argument principal des partisans du gouvernement mondial. Il est inutile de réfuter ici ce lieu commun usé qui veut qu'un tel gouvernement mondial ne saurait être institué avant l'établissement d'un climat de confiance mutuelle et que, si ce climat existait, un gouvernement mondial ne serait plus nécessaire. Le mécanisme politique peut favoriser, aussi bien que refléter, de semblables relations. Mais, comme l'U.R.R.S. n'est pas prête à accepter cette autorité mondiale, ni les Occidentaux à la proposer lorsque, l'an prochain, sera envisagée la révision de la Charte des Nations Unies, l'impérieux devoir de tous — y compris des « maximalistes » — leur commande de continuer à appuyer une méthode plus restreinte de contrôle des armes atomiques.

Cet effort a été tenté pour la première fois par les Américains en 1946 ; à cette époque, l'Amérique était la seule à posséder des armes atomiques, et pourtant le Gouvernement des Etats-Unis offrit de renoncer à cet atout unique pour participer à un pool international qui rendrait impossible la guerre atomique. Cette offre — chaleureusement accueillie par le monde libre — fut repoussée par le groupe soviétique qui, tout en protestant de son attachement à l'idée d'inspection et de contrôle, fit savoir qu'il n'accepterait pas les contrôles considérés comme indispensables par la plupart des gouvernements du monde.

Le débat s'est poursuivi depuis lors. L'objectif en était simple : le contrôle effectif des armes atomiques. Les représentants de l'Occident ont dû le rechercher laborieusement, d'une réunion avortée à l'autre, en face de campagnes de propagande en faveur de traités de paix inapplicables, de projets de contrôle international irréalisables et de formules creuses telles que « mettons la bombe hors la loi ». Leur thèse a toujours été la suivante :

1. Aucune mise hors la loi n'est possible sans une loi en vigueur.
2. Une condition essentielle de cette mise en vigueur est la connaissance exacte des faits.
3. Aucun projet de contrôle de l'énergie atomique n'est réaliste s'il ne prévoit, dans chaque pays, une inspection constante et vigilante.

Cette thèse se justifie par le fait que, si l'Est et l'Ouest se bornent à une promesse de ne pas utiliser les armes atomiques, les deux camps ne se feront pas confiance et continueront à expérimenter les armes atomiques, comme ils le font actuellement. La seule différence est qu'il sera plus difficile aux démocrates, soumis au contrôle parlementaire, qu'à l'Union Soviétique de garder leurs expériences secrètes.

4. La bombe à hydrogène a été expérimentée par les Américains à Eniwetok en 1951 et 1952, et plus récemment aux Iles Marshall en mars de cette année. La possession de la bombe atomique par le Royaume-Uni a été confirmée pour la première fois par les expériences de Montebello en octobre 1952, L'U.R.S.S. a fait exploser une bombe atomique en 1949, tandis que la première explosion de bombe à hydrogène a eu lieu en Russie le 12 août 1953.

5. Le 25 juin 1954, devant la United States Press Association.

En dépit de l'importance du désarmement en ce qui concerne les armes classiques, c'est évidemment le problème des armes atomiques qui constitue le noeud de la question. Les générations qui ont subi deux guerres mondiales sont littéralement « gavées d'horreurs ». Nous sommes inoculés contre les descriptions que donne la presse des nouvelles horreurs que la guerre atomique pourra nous apporter. En fait, ces possibilités sont si affreuses qu'un esprit humain moyen n'est plus capable de les concevoir, même si elles étaient communicables en langage ordinaire. Un énorme point d'interrogation est suspendu sur nos vies à tous, et c'est dans ce contexte que l'homme politique moyen doit s'attaquer au choix que le genre humain s'est imposé en déchaînant l'énergie atomique. Si le caractère de ce choix était inhérent à la décision de fabriquer la première bombe atomique, il est évident que l'enjeu est devenu depuis infiniment plus important.

La bombe à hydrogène qui a explosé dans les Iles Marshall le 1^{er} mars 1954 aurait pu, comme on l'a révélé officiellement, détruire complètement n'importe quelle capitale du monde. Il semble que l'expérience elle-même ait échappé au contrôle des savants qui en étaient chargés. Il n'est pas étonnant que, dans ces conditions, les habitants de Coventry, au centre, de l'Angleterre, aient proclamé l'absurdité de parler de défense civile contre de telles armes. C'est en considération de l'urgence accrue du problème que Sir Winston Churchill en a fait le principal objet de sa visite aux Etats-Unis, en mai dernier. Et c'est en fonction de ce même sentiment d'urgence accrue que doit être reconsidérée la question du désarmement.

Les points de désaccord existant actuellement entre l'Est et l'Ouest à propos du désarmement

Lorsqu'ont été présentées les propositions franco-britanniques du 11 juin, trois concessions distinctes ont été faites pour rendre le plan plus acceptable à la Russie. Les Occidentaux ont déclaré qu'ils n'insisteraient pas sur :

1. l'ancien Plan Baruch en vue de la propriété internationale de toutes les installations atomiques ;
2. un recensement préalable et contrôlé ; et, en outre,
3. ils proposeraient, au lieu d'une solution globale, un plan de désarmement par étapes.

En revanche, l'Ouest n'a pas été en mesure de transiger sur cette double question :

1. un désarmement s'appliquant à toutes les catégories d'armes (étant donné, d'une part, que dans l'avenir immédiat les conflits limités menés avec un armement classique sont aussi dangereux pour la paix du monde que la guerre atomique totale et, d'autre part, que seule la suprématie occidentale en matière d'armes atomiques contrebalance la supériorité communiste en matière d'armements classiques) ;
2. un contrôle international effectif (pour s'assurer que les deux camps «jouent franc jeu»).

C'est cette seconde question qui est au centre du problème.

En face de cette situation, les négociateurs russes n'ont montré en aucune façon qu'ils avaient mandat pour mener une négociation sérieuse. Les propositions de création d'un pool atomique, présentées en décembre 1953 par le président Eisenhower avaient été primitivement rejetées par l'Union Soviétique ; mais l'écho qu'elles avaient rencontré dans l'opinion mondiale avait forcé les Russes à accepter des négociations bilatérales. Celles-ci ne devaient donner aucun résultat, et le 29 mai la Pravda les décrivait comme «une tentative des milieux militaires américains pour s'assurer la haute main sur la recherche atomique dans tous les pays capitalistes». L'attitude russe au cours des conversations de Londres a également donné l'impression qu'à l'heure actuelle Moscou n'est pas sérieusement disposé à accepter la condition sine qua non posée par les Occidentaux, c'est-à-dire un contrôle effectif. M. Malik a refusé de considérer qu'il valait la peine de discuter les propositions détaillées présentées par les Occidentaux avant que le premier point soviétique ait été accepté. Comme il s'agissait de l'interdiction non contrôlée de l'emploi des armes nucléaires, ce point n'a pas été admis. Les autres exigences soviétiques — qui forment un ensemble malheureusement trop bien connu — comportaient :

1. la liquidation de toutes les bases des parties situées sur le territoire d'autres Etats (c'est-à-dire, la fin de l'O.T.A.N.) ;
2. la réduction d'un tiers de toutes les forces armées et de tous les budgets militaires (c'est-à-dire le maintien de la supériorité relative des Russes) ;
3. le rejet de tout organe international de contrôle qui pourrait «s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats »⁶.

Un nouveau progrès est-il possible?

Qu'un progrès soit possible où non, l'effort doit être tenté.

La situation n'est du reste pas aussi mauvaise que le nouvel échec de Lancaster House pourrait le faire croire. Les nouvelles propositions franco-britanniques marquent un important pas en avant et constituent sans doute le maximum, de concessions qu'il soit possible de faire au point de vue soviétique, si le désarmement ne doit pas être un leurre. Les indications que nous possédons permettent de penser que ces propositions n'ont pas encore été sérieusement étudiées par le Gouvernement soviétique.

De toute évidence, tout dépend de l'établissement d'un minimum de confiance mutuelle. Il est incontestable qu'un progrès serait accompli dans cette voie si les propositions franco-britanniques faisaient l'objet d'un large échange de vues au sein de nos parlements nationaux et de l'Assemblée Consultative elle-même. En assurant à ces propositions l'appui d'une majorité importante des parlements, de tels débats indiqueraient du moins sans équivoque qu'elles constituent un effort sincère en vue d'aboutir à un accord — effort auquel l'opinion publique occidentale attache de l'importance, et dont elle saura reconnaître les responsables du succès ou de l'échec.

La question de savoir si ces tentatives seront ou non favorisées par l'établissement, en pratique, d'un *modus vivendi* dans le Sud-Est asiatique, ou entravées par les réactions soviétiques au réarmement de l'Allemagne occidentale — en d'autres termes, quelles sont leurs chances de succès, eu égard à l'état général des relations Est-Ouest — ne devrait pas nous inciter au découragement. Le problème du désarmement a été faussé par la série des déceptions antérieures et par les discussions interminables qui se poursuivent depuis près de dix ans. Il n'est aussi qu'un des éléments — encore que le premier et le principal — de la grande politique occidentale d'établir la coexistence pacifique. Mais en raison de son importance, l'effort doit être tenté.

Il ne faut pas être découragé par les échecs antérieurs

Nous avons le devoir de continuer nos efforts, lequel ne saurait être mieux exprimé que dans les mots prononcés par le président Truman le 7 novembre 1951, quand il s'est fait l'interprète de la grande majorité de tous les peuples libres :

« Devant la longue et triste histoire de nos négociations avec l'Union Soviétique, il y a sans aucun doute de nombreuses gens pour penser que toute nouvelle tentative en vue du contrôle et de la réduction des armements ne serait qu'une perte de temps. Il est vrai que nous avons rencontré, au cours des six dernières années, beaucoup de mauvaise foi, de tromperie et de manquements à la parole donnée de la part de l'Union Soviétique. Il est vrai que nous nous sommes heurtés à de nombreuses rebuffades et à de nombreux refus du Gouvernement soviétique depuis que nous lui avons offert de renoncer à nos armes atomiques et de les interdire au moyen d'un système de contrôle international. Toutefois, nous, qui portons des responsabilités, devons tenter d'obtenir le désarmement en dépit de toutes les difficultés. Nous ne pouvons laisser enregistrer par l'histoire un échec qui serait dû à notre carence. »

Le président Truman a raison de nous faire songer à l'histoire. Si les hommes politiques avaient davantage le souci de la projection de leurs actes dans un avenir qui dépasse leur âge, ceux-ci seraient peut-être davantage marqués au coin de la grandeur. Mais sur un plan plus immédiat, le président Truman avait aussi raison. Je ne sais si notre bataille au sein de la commission spéciale du désarmement n'est pas voilée à l'échec, et je ne cache pas que cet échec serait cruel à tout ce qui a inspiré la vie politique de mes meilleurs amis. Mais à ce mal peut s'en ajouter un autre, aux répercussions immédiates et graves : c'est que les communistes puissent soutenir, avec quelque apparence, de raison, que cet échec nous incombe. Rien ne servirait mieux la propagande des Soviétiques. Rien n'affaiblirait mieux nos forces de résistance à l'agression. Si bien que soutenir de toutes nos forces et de toute notre sincérité un effort persévérant pour que la procédure de désarmement progresse, c'est, par une conjonction rarement réalisée, associer l'idéalisme le plus pur à l'habileté la plus certaine et la plus nécessaire.

3. Conclusions

Ce n'est pas sans dessein que, partant du problème de l'Europe, de son organisation interne, de sa défense commune et de sa solidarité, pour passer à tous les problèmes extérieurs qu'il lui faut affronter, nous avons terminé par le désarmement.

6. Le délégué des Etats-Unis a suggéré que le corps des inspecteurs résidents de l'organisme de contrôle devrait intervenir le moins qu'il s'avérerait nécessaire dans les plans économiques et dans les relations privées, collectives et officielles des différents pays.

Nous savons bien que la propagande communiste n'accueillera que par des sarcasmes notre affirmation que notre souci de nous défendre n'est avant tout qu'un souci de paix, et que, pour nous, il ne peut avoir d'autre aboutissement, hélas encore sans' doute lointain, que le désarmement.

Mais tel est bien pourtant le propos des peuples d'Occident. Nous rappellerons inlassablement qu'en 1948, le Royaume-Uni avait réduit ses forces à 787.000 hommes, des 5 millions d'hommes qu'il avait sous les armes en 1945 ; qu'à la même date, les forces armées des Etats- Unis n'étaient plus que 15 % des effectifs de 1945 ; et que l'Union Soviétique n'avait pas fait un seul pas dans le même sens.

Nous rappellerons inlassablement que, sans les sinistres avertissements de Prague et de Corée, les peuples d'Occident n'auraient pensé ni à leur propre réarmement, ni à celui de l'Allemagne. Nous rappellerons inlassablement que lorsque fut constitué le Conseil de l'Europe, les problèmes de la défense lui étaient, statutairement et impérativement, étrangers. Nous rappellerons inlassablement que ce que nous voulions, c'était rechercher ensemble à relever les raines de la guerre, à chercher ensemble les voies du progrès social et culturel.

Nous avons fait face aux nécessités que la politique de l'U.R.S.S. nous a imposées. Le fardeau nous en est lourd, matériellement et moralement, car nous sommes des peuples de paix. La fermeté avec laquelle nous le portons ne doit pas cependant faire douter de la volonté que nous avons de le déposer lui jour. Il est des peuples, ou tout au moins des gouvernements, qui dans l'histoire ont imposé aux autres la guerre. Nous, notre ambition, c'est d'imposer la paix.