

CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC COUNCIL

NATO UNCLASSIFIED

and

PUBLIC DISCLOSED

EXEMPLAIRE

COPY

N°

52

ORIGINAL: ANGLAIS
11 décembre 1956

~~NATO SECRET~~
PROCES-VERBAL
C-R(56)69(Partie II)
Distribution limitée

Procès-verbal de la réunion du Conseil
tenue au Palais de Chaillot, Paris,
le mardi 11 décembre 1956, à 11 heures

PRESENTS

Président : S.E. M. Gaetano Martino (Italie)
Vice-Président,
Secrétaire Général : Lord Ismay

ALLEMAGNE

S.E. M. H. von Brentano (Ministre fédéral des Affaires
Etrangères)
S.E. M. H. Blankenhorn (Représentant Permanent)

BELGIQUE

S.E. M. P.H. Spaak (Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. A. de Staercke (Représentant Permanent)

CANADA

The Hon. L.B. Pearson (Secrétaire d'Etat aux Affaires
Etrangères)
S.E. M. L.D. Wilgress (Représentant Permanent)

DANEMARK

S.E. M. H.C. Hansen (Président du Gouvernement et
Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. A. Wassard (Représentant Permanent)

ETATS-UNIS

S.E. M. J. Foster Dulles (Secrétaire d'Etat)
S.E. M. G.W. Perkins (Représentant Permanent)

FRANCE

S.E. M. C. Pineau (Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. A. Parodi (Représentant Permanent)

GRECE

S.E. M. Ev. Averof-Tossitsas (Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. M. Melas (Représentant Permanent)

NATO SECRET

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ISLANDE

S.E. M. G.J. Gudmundsson (Ministre des Affaires Etrangères)
M. H. Helgason (Représentant Permanent)

ITALIE

S.E. M. P.E. Taviani (Ministre de la Défense)
S.E. M. A. Alessandrini (Représentant Permanent)

LUXEMBOURG

S.E. M. J. Bech (Président du Gouvernement,
Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. N. Hommel (Représentant Permanent)

NORVEGE

S.E. M. Lange (Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. J. Boyesen (Représentant Permanent)

PAYS-BAS

S.E. M. J.M.A.H. Luns (Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. M. E.N. van Kleffens (Représentant Permanent)

PORTUGAL

S.E. le Prof. Dr. P. Cunha (Ministre des Affaires Etrangères)
S.E. le Comte de Tovar (Représentant Permanent)

ROYAUME-UNI

The Rt. Hon. Selwyn Lloyd (Secrétaire d'Etat aux Affaires
Etrangères)
Sir Christopher Steel (Représentant Permanent)

TURQUIE

S.E. M. A. Menderes (Président du Gouvernement)
M. M. A. Tiney (Représentant Permanent)

SECRETARIAT INTERNATIONAL

Baron A. Bentinck (Secrétaire Général Délégué)
M. A. Casardi (Secrétaire Général Adjoint
pour les Affaires Politiques)
M. F.D. Gregh (Secrétaire Général Adjoint
pour les Affaires Economiques
et Financières)
M. J. Murray Mitchell (Secrétaire Général Adjoint
pour la Production et la
Logistique)
Lord Coleridge (Secrétaire Exécutif)

EGALEMENT PRESENT

Général G. de Chassey (Représentant du Groupe Permanent)

SOMMAIRE

<u>Point</u>	<u>Objet</u>	<u>Page N°</u>
I.	Examen de la situation internationale par les Ministres des Affaires Etrangères	4

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

I. EXAMEN DE LA SITUATION INTERNATIONALE PAR LES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES

Documents: C-M(56)133
 C-M(56)131
 C-M(56)139

1. Le PRESIDENT pense que la meilleure procédure à appliquer à cet échange de vues serait peut-être que chaque ministre qui désire faire un exposé général sur l'ensemble de la situation internationale le fasse immédiatement. Après ces exposés, le Conseil pourrait étudier diverses questions particulières. A son avis, la première de ces questions pourrait être la situation au Moyen-Orient, et la seconde la situation en Europe orientale, problème qui est lié à celui de la réunification de l'Allemagne.

2. La procédure suggérée par le Président recueille l'assentiment général.

Déclarations d'ordre général

3. M. LANGE (Norvège) souligne que le Conseil de l'Atlantique Nord est présentement réuni pour renforcer l'Alliance et resserrer son unité. Les membres du Conseil sont tous d'accord qu'aucune tâche n'est plus nécessaire que celle-ci particulièrement dans les circonstances actuelles. Les événements de Hongrie ont montré en effet que l'URSS lorsqu'elle se sent menacée agit aussi brutalement que jamais et reste aussi imperméable qu'auparavant à la censure. Les derniers événements ont détruit toutes illusions relatives à un relâchement de la tension internationale. Ils ont convaincu les hésitants de la nécessité de maintenir l'effort de défense, de rétablir la confiance réciproque au sein de l'OTAN et de renforcer l'unité de l'Alliance.

4. Ces événements, ainsi que l'action des Soviets au Moyen-Orient, indiquent-ils nécessairement un retour de l'URSS aux méthodes caractéristiques de l'époque stalinienne ? De l'avis du Gouvernement norvégien la réponse à court terme est affirmative suivant les points où s'exerce la politique soviétique. Mais la réponse à long terme pourrait fort bien être négative. Il n'est pas certain qu'un tel retour aux méthodes staliniennes s'effectue en URSS même ou en Pologne ; le cas de la Tchécoslovaquie est très difficile à juger. Dans le cas de l'URSS l'évolution de la société soviétique, notamment l'industrialisation et l'urbanisation, ont contraint les successeurs de Staline à abandonner les méthodes de terreur généralisée et il est sans doute impossible de renverser la tendance. Il n'est pas exclu que lorsque les Soviets auront surmonté la crise qui sévit en Hongrie - s'ils y parviennent effectivement - ils appliqueront de nouveau la politique qu'ils ont pratiquée au cours de ces deux dernières années, celle qui a été définie lors du XXème Congrès du Parti Communiste.

5. On a souvent exprimé l'opinion ces temps derniers que le développement économique de l'Union Soviétique est d'une ampleur telle que l'URSS pense pouvoir réaliser ses objectifs sans avoir besoin de recourir à la guerre et que de plus l'URSS estime trop grand le risque d'une guerre ouverte et généralisée. Le monde libre, en effet, se trouve exposé à une menace économique et politique continuelle de la part de l'URSS, néanmoins le document du Secrétariat consacré à une comparaison de la croissance économique du bloc soviétique et des pays de l'OTAN (C-M(56)131) lui paraît surestimer la

rapidité du développement économique futur de l'URSS. Les considérations exposées dans ce document, de l'avis du Gouvernement norvégien, ne font pas suffisamment cas de la différence entre le niveau de la consommation dans les pays occidentaux et en URSS. Il n'y est pas tenu assez compte, non plus du besoin croissant d'amortissement des moyens de production industrielle et du rééquipement de l'industrie soviétique, besoin qui est de nature à ralentir le taux du développement économique. À ce sujet, M. Lange signale qu'il faut se garder aussi de surestimer le danger inhérent à l'assistance économique fournie par l'URSS aux régions sous-développées. Un bilan des résultats dus à l'action des pays occidentaux dans ce domaine, depuis la dernière guerre, montrerait par voie de comparaison que l'assistance fournie par l'URSS a été de proportions extrêmement faibles.

6. Ceci dit, le défi lancé par l'URSS à l'Occident dans les domaines politique et économique est des plus grave. Pour y faire face, sur le plan intérieur, il faut que les pays de l'Alliance maintiennent à sa cadence actuelle et si possible accélèrent le taux de leur développement économique; à cet effet, la coopération économique doit être entendue. M. Lange souligne à ce propos l'importance d'aboutir rapidement à des résultats en ce qui concerne l'établissement d'un marché commun scandinave, d'un marché commun européen et d'une zone de libre échange en Europe. Sans doute il faut s'attendre à une régression économique temporaire en Europe du fait des événements du Moyen-Orient, mais grâce à l'aide des Etats-Unis cette mauvaise passe devrait pouvoir être traversée sans difficultés trop grandes.

7. Quant aux relations extérieures des pays de l'Alliance, autrement dit les efforts qu'ils doivent faire pour endiguer la pénétration soviétique dans les régions non engagées du monde, la question fondamentale est de savoir qui réussira à gagner la confiance des pays non engagés - qui généralement sont aussi des pays économiquement sous-développés - et de s'assurer leur coopération.

8. Il y a lieu, à ce sujet, d'examiner à la fois les répercussions des événements intervenus récemment au Moyen-Orient sur la partie qui se joue entre les Soviets et l'Alliance pour étendre leur influence dans cette région et sur les rapports entre les pays membres de l'OTAN. Sur ce dernier point on ne peut que souligner que l'absence de consultation et même d'information réciproques a porté un coup à la confiance mutuelle au sein de l'Alliance. La Norvège a constaté avec étonnement qu'il y avait deux interprétations des obligations découlant de l'article 1 du Traité de l'Atlantique Nord, et en particulier des termes "... s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies". Une grande anxiété s'est fait jour en Norvège à l'égard notamment des répercussions lointaines de l'intervention franco-britannique sur l'aptitude de l'Occident à répondre à l'action soviétique, à gagner la confiance des pays arabes et à augmenter le développement économique du monde libre. Cette intervention a également son effet sur les possibilités offertes à l'Alliance d'établir des liens avec le Moyen-Orient et de s'acquérir l'influence décisive dans cette région.

9. La nature des obligations des membres de l'Alliance en matière de consultations mutuelles sera plus opportunément examinée au titre du Point III de l'Ordre du Jour - Rapport du Comité des Trois sur la coopération non militaire au sein de l'OTAN -; mais ce qu'il y a lieu d'envisager présentement ce sont les obligations contractées par les pays membres au titre de la Charte des Nations Unies et du Traité de l'Atlantique Nord. En signant la Charte des

Nations Unies, les pays ont renoncé à toute faculté de recourir unilatéralement à la force, sauf en cas d'agression armée. Sans doute les trois pays qui sont intervenus au Moyen-Orient avaient subi de graves provocations, mais ils n'avaient pas été soumis à des agressions armées qui puissent justifier un recours à la force avant d'avoir épuisé toutes les possibilités de solutions pacifiques offertes par l'ONU. M. Lange ajoute que son opinion sur ce point est corroborée par un document du Groupe permanent (SG/255).

10. Les membres du Conseil sont loin de méconnaître les faiblesses de l'ONU; néanmoins, c'est en l'ONU que tous les peuples ont placé leur espoir d'un avenir international fondé sur le règne de la loi; c'est ainsi que les obligations contractées au titre de l'ONU doivent être considérées comme primant toutes les autres. Il est évident que la paix seule sans la justice n'est pas un bien suffisant, mais une solution juste ne peut être acquise par la force, la seule voie qui puisse aboutir à une solution juste est celle des négociations diplomatiques.

11. L'objectif de l'Alliance doit être de mettre en lumière la communauté réelle d'intérêts entre ses membres, les pays arabes producteurs de pétrole et les pays utilisateurs du Canal de Suez. C'est uniquement par l'établissement d'une telle communauté qu'il sera possible de faire suffisamment pression sur l'Egypte pour amener son gouvernement à accepter une juste solution du problème de Suez. Il importe également de convaincre les pays asiatiques et d'Amérique du Sud des intentions constructives de l'Ouest et de les amener à garantir l'existence de l'Etat d'Israël. A cette fin, il appartient à l'Alliance de détruire le mythe suivant lequel l'OTAN ne serait qu'une coalition pour la défense des intérêts coloniaux de certains pays de l'Occident. La destruction de ce mythe qui est l'un des principaux obstacles à l'établissement d'une compréhension mutuelle entre l'Alliance et les pays non engagés ne deviendra effective qu'à la faveur d'une politique appropriée des pays membres. Cette politique doit tendre à remplacer le mythe par la conviction que l'OTAN se propose l'instauration de liens pacifiques avec les anciennes colonies et avec les territoires qui sont encore placés sous la souveraineté des Etats de l'Ouest.

12. M. DULLES (Etats-Unis) déclare que les Etats-Unis pensent que les nations et les groupes de nations ont besoin pour vivre d'être éclairés par une foi et par une philosophie et que cette nécessité est plus vive encore en période de crise. Il lui paraît pertinent dans ces conditions de se pencher sur les principes philosophiques fondamentaux qui doivent déterminer la conduite et l'action de l'Alliance dans cette phase de son existence qui peut paraître critique aux yeux de certains.

13. Cette seconde décennie de la période d'après guerre offre d'une part de grandes promesses et d'autre part des dangers très réels. Si l'on considère la situation du monde soviétique et du monde communiste en général, on est frappé par l'importance des signes de désintégration. La situation telle qu'elle se présente aujourd'hui offre un contraste frappant avec la situation du moins apparente il y a de cela deux ou trois ans. A cette époque, on constatait dans l'Union Soviétique le maintien d'une discipline de fer destinée à assurer la parfaite conformité de l'action et de la pensée. Les pays satellites semblaient être entièrement soumis à l'URSS et offrir à celle-ci des bases et des forces militaires sûres. Dans chaque pays du monde il y avait un parti communiste qui se conformait à la ligne du Parti, dictée par Moscou et ces partis étaient en mesure d'exercer une influence considérable en des points et en des moments critiques.

14. Actuellement les partis communistes dans le monde se désintègrent, leur cohésion s'est entièrement relâchée, leur influence s'exerce en des directions diverses et ils sont affaiblis par la défection de certains de leurs membres importants. Dans les pays satellites la situation est renversée et on peut à bon droit supposer qu'en cas de conflit leurs forces armées se retourneraient contre l'URSS. En URSS même il se manifeste des exigences croissantes en ce qui concerne la liberté de pensée, la sécurité individuelle, et la jouissance des biens acquis par le travail. C'est là un changement qui laisse stupéfait et dont les manifestations se sont succédées nombreuses au cours des quelque deux dernières années. Ce qui apparaissait comme une situation inexpugnable a subi l'assaut de forces qui à longue échéance seront sans doute irrésistibles dans leur résultat global.

15. De l'avis du Gouvernement des Etats-Unis cet état de choses ne va pas sans certains dangers. L'URSS est confrontée par des décisions difficiles et même lourdes de risques. Il y a lieu de craindre que ces décisions ne s'appliquent qu'au domaine des relations extérieures. L'histoire a montré que les despotismes, lorsqu'ils sont menacés de l'intérieur, cherchent pour faire diversion à s'acquérir des succès à l'extérieur. Ce danger est renforcé par le développement rapide de la puissance militaire de l'URSS.

16. Deux conclusions se dégagent de ces réflexions. D'une part il incombe à l'Alliance de maintenir les pressions morales qui favorisent la détérioration de la domination soviétique sur tant de peuples. Dans ce domaine le recours aux forces morales est la seule arme offensive de l'Alliance. D'autre part, à des fins défensives il importe que l'Alliance maintienne son effort militaire pour parer aux risques d'une agression que les Soviétiques pourraient utiliser comme moyen de diversion.

17. Dans le cadre de cette offensive morale, il est de la plus haute importance que les pays de l'OTAN respectent les idéaux élevés exprimés dans la Charte des Nations Unies et réaffirmés dans l'Article 1 du Traité de l'Atlantique Nord. En d'autres termes il importe que les pays membres renoncent à faire usage de la force si ce n'est dans les cas prévus à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies. Le gouvernement des Etats-Unis ne méconnaît pas le lien étroit qui existe entre la paix et la justice ni la grande difficulté qu'il y a à sauvegarder la paix devant l'injustice flagrante.

18. Il rappelle qu'il n'a cessé de souligner que le lien étroit entre la paix et la justice ne faisait qu'accroître la nécessité de chercher à faire régner la justice. Il existe dans le monde des cas nombreux d'injustice grave et qui paraissent tels aux pays qui en souffrent. Pour mémoire il cite le cas de la Corée, de la Chine, du Viet Nam, du Cachemire et enfin de l'Allemagne. Dans le Moyen-Orient il y a le cas d'Israël et le risque que la production et le transport du pétrole ne passent entre les mains de nations hostiles. Il existe une grande tentation de chercher un remède dans le recours à la force. Mais on ne saurait accepter le principe suivant lequel chaque nation qui s'estime injustement traitée aurait la faculté de rétablir sa situation par la force. L'application d'un tel principe déchaînerait des forces qui détermineraient inévitablement une troisième guerre mondiale.

19. M. Dulles ajoute que la notion de juste guerre était jadis profondément enracinée dans la conscience des peuples et qu'il en est encore de même aujourd'hui. Toutefois la nature de la guerre moderne est telle que sauf en cas de légitime défense, aucune guerre ne saurait être justifiée. En fait, une guerre moderne risquerait de provoquer des injustices plus graves que celles auxquelles elle aurait pour objet de remédier. Les pays occidentaux, pour des raisons tant morales que pratiques, ont tendance à renoncer à la guerre comme instrument de politique nationale. Les membres des Nations Unies et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord s'y sont d'ailleurs solennellement engagés. La modération dont ont fait preuve au cours des dernières années de nombreuses nations devant de graves provocations est une preuve non pas d'indécision ou de répugnance à se battre, mais bien de force morale. Cette modération contribue à créer dans le monde un climat favorable aux facteurs de désintégration de l'empire communiste soviétique, qui s'est édifié sur la force et le mépris de la morale. Un exemple remarquable de cette modération est l'acceptation récente par le Royaume-Uni et la France des recommandations de l'Assemblée Générale des Nations Unies relatives à l'Egypte. Il serait vain de nier que les Etats-Unis étaient opposés à l'action initiale du Royaume-Uni et de la France mais M. Dulles est convaincu qu'en acceptant les recommandations des Nations Unies, ces pays ont prouvé leur respect de l'opinion mondiale, ce qui ne saura manquer de renforcer considérablement à l'avenir la position morale de l'Ouest. En agissant ainsi, le Royaume-Uni et la France ont fait d'autant mieux ressortir le caractère immoral de la répression soviétique en Hongrie. Le contraste entre l'attitude du Royaume-Uni et de la France d'une part, et celle de l'Union soviétique d'autre part, envers les recommandations des Nations Unies, a bien montré qu'il existe dans le monde deux morales différentes, ce qui soulève de nombreuses difficultés et aboutit notamment à imposer à certains pays des obligations plus lourdes qu'à d'autres. Les Etats-Unis ont la conviction qu'à cet égard les principes de l'Ouest sont justes et que, si les pays occidentaux continuent à les respecter, ils peuvent attendre le triomphe de leur morale avec confiance. Si l'Ouest continue d'adhérer à ces principes, leur rayonnement dans le monde communiste d'Europe et d'Asie accélérera la désintégration progressive des régimes communistes. Beaucoup de difficultés dues à l'existence de ces deux morales pourraient être surmontées, notamment dans les régions du monde où les pays libres peuvent exercer leur influence pour promouvoir la justice et la coopération internationale. Il importe que les pays libres reconnaissent que ces deux morales imposent des charges inégales aux divers pays. Dans le passé, les Etats-Unis ont agi conformément à ces principes et continueront, il l'espère, à agir de même à l'avenir.

20. Les Etats-Unis n'ignorent pas que les Nations Unies sont une organisation imparfaite dont la procédure, que ce soit au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée Générale, n'est pas la plus favorable à l'avènement d'un véritable ordre mondial. M. Dulles espère qu'il sera un jour possible de modifier cette procédure. Au cours des dernières semaines, toutefois, les Nations Unies ont acquis un prestige considérable du fait que le Royaume-Uni et la France se sont conformés à leurs recommandations. Elles se sont également montrées capables d'organiser, à bref délai, une police internationale dont la création est due, en grande partie, aux efforts de M. Pearson, Ministre des Affaires Etrangères du Canada.

Bien que leurs recommandations n'aient pas été appliquées en ce qui concerne la Hongrie, la tribune des Nations Unies a permis à l'opinion publique mondiale de flétrir publiquement l'outrage à la liberté commis par les Soviets. M. Dulles est absolument persuadé que toute tentative visant à saper les Nations Unies ou à rejeter les principes sur lesquels est fondée cette organisation serait désastreuse, car elle ouvrirait la voie, dans beaucoup de régions du globe, à des actes qui pourraient entraîner une guerre mondiale ce qui serait d'autant plus inexcusable qu'il est désormais possible d'entrevoir, à longue échéance, une amélioration progressive de la situation internationale.

21. Bien que la réponse occidentale à la menace communiste doive plutôt se situer dans le domaine de l'influence morale que dans celui de l'effort militaire, la puissance militaire n'en est pas moins nécessaire. Les illusions de ceux qui croyaient que les dirigeants soviétiques n'étaient pas prêts, en cas de besoin, à utiliser la puissance militaire qu'ils ont constitué au prix de sacrifices considérables pour leur propre peuple, ont été dissipées par les événements de Hongrie. On peut désormais tenir pour acquis que si les dirigeants soviétiques estimaient que la volonté ou la possibilité de défendre l'Europe occidentale n'existe plus, les chars soviétiques ne s'arrêteraient pas au Rideau de fer. Les Etats-Unis estiment indispensable que la puissance militaire des Nations libres, et de l'OTAN en particulier, soit maintenue et que nul ne puisse douter que l'Occident est déterminé à en faire usage s'il le faut. Les récents actes des Etats-Unis ne doivent pas être interprétés comme signifiant que ce pays n'a plus l'intention de défendre ses Alliés; ces actes procèdent d'engagements précis liant les Etats-Unis, et notamment des engagements qu'ils ont pris aux termes de l'Article 1 du Traité de l'Atlantique Nord. Les Etats-Unis ont appliqué l'Article 1 du Traité; leurs Alliés peuvent donc avoir la certitude qu'ils ont la ferme intention d'appliquer les autres Articles de ce Pacte.

22. Il est extrêmement difficile pour les puissances occidentales de maintenir l'équilibre entre leur budget militaire et leur budget économique. Contrairement aux pays communistes, les pays libres ne peuvent traiter leurs travailleurs comme des esclaves et doivent s'efforcer de relever continuellement le niveau de vie de la population. S'ils échouaient dans cette tâche ils s'exposeraient à d'autres dangers, et en particulier aux risques de troubles sociaux; leur politique militaire ne doit donc pas conduire à un effondrement économique. M. Dulles s'associe sans réserve à la proposition de M. Lange tendant au développement de la coopération économique et notamment à l'établissement de marchés communs, qui permettront de renforcer l'économie de régions actuellement défavorisées. Il estime possible pour les pays de fixer leurs dépenses militaires à un niveau compatible avec une saine économie, et de poursuivre leur développement économique tout en restant capable de décourager et, au besoin, de repousser l'agression. Grâce à la sécurité collective, aucun pays ne devra se défendre seul et les charges qu'impose la défense sont partagées entre tous. L'un des principaux facteurs propres à décourager l'agression est actuellement constitué par les moyens de représailles atomiques dont dispose l'Occident; pour le moment ces moyens sont surtout aux mains des Etats-Unis, mais tous les pays membres y contribuent en fournissant les bases nécessaires. Il ne faut pas croire que cette puissance atomique suffise à résoudre tous les problèmes militaires. La nature de toute guerre future étant incertaine, il est indispensable que l'Occident dispose de

moyens de défense souples et diversifiés. Les Etats-Unis sont persuadés que la défense collective permettra de créer une situation telle que les dirigeants soviétiques, sauf dans le cas où la gravité de leur situation intérieure les amènerait à prendre des décisions désespérées, n'osent pas risquer une agression contre la zone OTAN.

23. Pour conclure, M. Dulles estime indispensable que l'Alliance Atlantique revioie sa propre organisation et resserrer la collaboration entre les pays membres dans le domaine de la politique étrangère. A ce propos, certains ministres de l'OTAN ont fait allusion au cours des deux dernières sessions au problème des approvisionnements en produits pétroliers et du Moyen-Orient, mais aucune politique commune n'a été élaborée, ni sur ce point, ni sur plusieurs autres questions d'importance capitale pour l'Alliance. Il espère qu'au stade actuel de son histoire, l'OTAN tiendra compte des recommandations formulées dans le rapport du Comité des Trois Ministres, et parviendra ainsi à atteindre des résultats tangibles dans le domaine de la coopération politique.

24. M. SELWYN LLOYD (Royaume-Uni) déclare, au nom de tous ses collègues, qu'il est particulièrement heureux que M. Foster Dulles ait pu assister à cette réunion et désire lui exprimer toute la satisfaction que lui cause sa guérison.

25. Les deux crises qui viennent de se produire dans les affaires mondiales, la première en Europe Orientale qui représente une menace pour les intérêts soviétiques, la seconde dans le Moyen-Orient qui représente une menace pour les intérêts occidentaux ont l'une et l'autre permis de voir plus clair dans la politique soviétique et en ont révélé en particulier les objectifs lointains. A ce propos, il remercie le Secrétariat International des deux documents qu'il a établis sur les tendances à long terme de la politique soviétique. Le document C-M(56)133 résume les facteurs politiques fondamentaux de la politique soviétique en fonction desquels a été établi le projet de directives du Conseil aux autorités militaires de l'OTAN. A son avis, il convient d'attacher une attention particulière au facteur suivant: dans quelle mesure les plans établis par les Soviets, comme les plans occidentaux, sont-ils influencés de façon déterminante par l'existence des armes thermonucléaires et le risque de destruction totale. Au cours de leur voyage à Londres, MM. Boulganine et Khrouchtchev ont clairement laissé entendre qu'ils étaient extrêmement désireux d'éviter une guerre mondiale. M. Selwyn Lloyd estime que le point de départ de la politique occidentale doit être que, si l'on exclut la possibilité d'une folle aventure qui semble peu vraisemblable, les Soviets feront tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter la guerre. Leur attitude reste hostile, mais ils savent jusqu'où ils veulent aller et, jusqu'à présent, ils ont soigneusement évité de s'engager au point d'entraîner une guerre mondiale. Le danger n'est donc pas celui d'une agression précipitée dans l'immédiat; il réside à longue échéance dans le renforcement de la puissance communiste, grâce au développement économique et à la pénétration des pays occidentaux de l'extérieur, par la subversion ou par d'autres moyens. En ce qui concerne la comparaison de la croissance économique du bloc soviétique et des pays de l'OTAN (C-M(56)131), bien que certains des dangers menaçant l'Occident puissent être exagérés, il est certain que la cadence du développement économique du bloc communiste est rapide et que d'ici quinze ou vingt ans l'Occident rencontrera une concurrence sérieuse sur les marchés mondiaux. C'est dès maintenant que l'Alliance Atlantique doit étudier ce problème.

26. En ce qui concerne la politique occidentale à l'égard des pays d'Europe orientale, il est évident que la domination soviétique suscite un violent mécontentement en Pologne et en Hongrie. La déclaration publiée, le 30 octobre, par les dirigeants soviétiques en ce qui concerne les relations entre l'URSS et les pays satellisés a montré que les Soviets ont conscience de la haine soulevée par leur politique passée et qu'ils sont désormais disposés à faire des concessions limitées. Toutefois il est clair qu'ils ont l'intention de maintenir des régimes communistes dans les pays satellites par la force, s'il le faut, et qu'ils ne toléreront aucune sécession dans le bloc soviétique. Les dirigeants soviétiques sont disposés à discuter du statut de leurs troupes dans les pays satellites, mais non à les en retirer. On peut donc tenir actuellement pour acquis que les Soviets sont prêts à utiliser la force pour empêcher toute défection. L'intervention soviétique en Hongrie s'est déroulée en deux stades. A partir du 23 octobre, les Soviets ont envoyé en Hongrie des forces considérables, mais ils étaient encore disposés à tolérer un régime semi-indépendant comme en Pologne. En revanche, le 2 novembre, lorsque M. Nagy a dénoncé le pacte de Varsovie et réclamé des élections libres et le statut de pays neutre pour la Hongrie, les Soviets ont pris de vigoureuses mesures de répression. Il est probable que la brutalité dont ils ont fait preuve augmentera la haine qu'ils inspirent dans les pays satellites, et si des soulèvements analogues se produisent ailleurs, de fortes pressions s'exerceront sur les puissances occidentales pour qu'elles interviennent militairement. C'est un danger qu'il ne faut pas oublier. M. Khrouchtchev a déclaré sans équivoque à Londres que toute intervention, dans n'importe lequel des pays du Pacte de Varsovie, risquerait d'entraîner un conflit direct avec l'Union Soviétique. Il faut donc que les puissances occidentales évitent avec le plus grand soin d'inciter les peuples des pays satellites à des soulèvements armés contre le régime soviétique, qu'elles ne sont pas disposées à appuyer militairement. M. SELWYN LLOYD estime que la politique occidentale devrait être d'encourager les pays satellites à secouer progressivement le joug de l'URSS, comme l'a fait la Pologne. A cet égard, tout en évitant de lancer des appels à l'insurrection, il y aurait peut-être lieu d'encourager des contacts plus fréquents entre les pays de l'Ouest et les pays satellites. Le Conseil ne doit pas se cacher que le problème dont il est saisi pose une question de principe : l'OTAN doit-elle chercher à brusquer les choses et à provoquer une crise, ou doit-elle chercher à amener les pays satellites à se dégager progressivement de l'emprise soviétique ? Cette question est de celles que le Conseil pourrait approfondir.

27. En ce qui concerne la Hongrie, le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il ne faut donner aucun encouragement au Gouvernement Kadar, et que l'OTAN devrait soutenir les efforts déployés par le Secrétaire Général de l'ONU pour se rendre en Hongrie en qualité d'observateur. Toutefois, M. Selwyn Lloyd estime que les pays de l'OTAN devraient maintenir leurs missions diplomatiques à Budapest; c'est pourquoi le Royaume-Uni s'est prononcé contre tout refus de reconnaître le gouvernement Kadar. A son avis, retirer les missions diplomatiques serait briser les derniers liens du peuple hongrois avec l'Occident. Aucun changement de politique ne semble nécessaire pour ce qui est des rapports avec la Roumanie, la Bulgarie et la Tchécoslovaquie. M. Lloyd pense d'ailleurs que les intellectuels de ces pays, et peut-être aussi leurs classes laborieuses, sont de plus en plus mécontents. Il faut donc maintenir les liens avec ces pays et adopter une politique "progressive". Si l'on suivait cette méthode

c'est probablement avec la Tchécoslovaquie qu'on obtiendrait les résultats les plus favorables.

28. De toute évidence, le rapprochement entre la Yougoslavie et l'URSS, qui était déjà moins sûr avant les événements de Hongrie, est maintenant une chose du passé. Il est probable que, pour l'instant, Tito n'exerce pratiquement aucune influence ni en URSS ni dans les pays satellites, mais la situation peut changer à cet égard d'ici quelques mois.

29. Le Royaume-Uni procède actuellement à une réévaluation de sa politique envers l'URSS en fonction de l'hostilité manifestée récemment contre les dirigeants soviétiques. Il n'est pas douteux que ceux-ci doivent faire face à de grandes difficultés, qu'il appartient aux Occidentaux d'exploiter. On a signalé une certaine agitation en URSS chez les étudiants et les travailleurs, et l'on a appris qu'il y avait eu des défections parmi les troupes soviétiques en Hongrie. Il serait évidemment imprudent d'accorder trop d'importance à ces rumeurs et de prendre en quelque sorte ses désirs pour des réalités, mais il n'en demeure pas moins que ces événements annoncent peut-être des changements importants. C'est pourquoi M. Selwyn Lloyd estime souhaitable de développer l'esprit critique parmi les populations de l'URSS au moyen de la propagande. Les événements d'Europe Orientale ont une valeur considérable du point de vue de la propagande et pourraient contribuer dans une large mesure à détruire le mythe dangereux suivant lequel le temps travaille pour les Soviets. Les récents événements ont montré qu'après des années d'endoctrinement, la jeunesse des pays satellites n'est pas acquise au communisme. La propagande occidentale devrait certainement tirer parti de ce fait.

30. L'opinion publique britannique a été révoltée par les événements de Hongrie. En conséquence, les échanges culturels ont été suspendus provisoirement et les voyages de savants, d'économistes, etc.. du Royaume-Uni en URSS et vice versa ne seront autorisés qu'après examen distinct de chaque cas d'espèce. Si des Soviétiques se rendent au Royaume-Uni, on s'efforcera par tous les moyens de les inciter à développer, à l'égard des institutions et des principes communistes, l'esprit critique auquel M. Selwyn Lloyd a déjà fait allusion.

31. Passant à la crise du Moyen-Orient, M. Selwyn Lloyd se félicite de la franchise avec laquelle se sont exprimés M. Lange et M. Dulles. A son avis, il est plus important d'examiner la politique à suivre à l'avenir que de se livrer à des récriminations au sujet des événements passés. Néanmoins, il tient à formuler les observations suivantes pour expliquer brièvement les mesures prises par le Royaume-Uni et la France.

- (a) On a laissé entendre que la France et le Royaume-Uni étaient intervenus dans une région calme et pacifique. Tel n'est pas le cas, il s'en faut de beaucoup. Pour ne citer qu'un seul exemple, du 10 septembre au 11 octobre, 160 hommes, femmes et enfants avaient été tués sur la seule frontière israëlo-jordanienne, et les Nations Unies n'avaient été capables de prendre aucune mesure efficace à cet égard;

- (b) Le Royaume-Uni et la France savaient que les Soviétiques s'infiltraient dans cette région en y envoyant des techniciens et des armes. Après leur intervention, les deux pays ont découvert que cette pénétration s'effectuait à beaucoup plus grande échelle qu'ils ne l'avaient cru à l'origine;
- (c) Nasser avait vraiment conçu l'ambition de créer un vaste état arabe nationaliste. Cette thèse a été pleinement confirmée par ses préparatifs et ses intrigues dans les états arabes voisins, intrigues dont certaines étaient connues avant l'intervention franco-britannique et d'autres ne l'ont été qu'après.

32. Telle était la situation le 29 octobre. D'aucuns ont prétendu qu'il y avait eu collusion dans l'attaque entre la France, le Royaume-Uni et Israël. Les membres de l'opposition à la Chambre des Communes ne parlent plus maintenant de "collusion", mais seulement de "faits connus à l'avance". Il est évidemment exact que le Gouvernement du Royaume-Uni connaissait les faits auxquels M. Selwyn Lloyd vient de faire allusion, et savait notamment que l'URSS avait fourni à l'Egypte des armements d'une valeur de 150 millions de livres, qu'un commandement unifié avait été établi pour les forces de l'Egypte, de la Syrie et de la Jordanie, etc., mais c'étaient les seules choses "connues à l'avance". Il achèvera cette partie de son exposé en déclarant simplement que le Royaume-Uni et la France ont agi en toute bonne foi pour éviter l'extension du conflit. Ils ont réussi à arrêter une guerre qui avait déjà commencé.

33. Ceci dit, M. Selwyn Lloyd invite le Conseil à examiner la situation telle qu'elle se présente actuellement. Il est persuadé que les mesures prises ne porteront pas préjudice aux Occidentaux à condition qu'ils sachent tirer parti de la nouvelle situation. Les Nations Unies ont actuellement au Moyen-Orient une occasion qui ne se renouvellera peut-être pas. Si l'on en revient à la situation antérieure en ce qui concerne les Nations Unies, c'est-à-dire aux discussions sans résultats et aux résolutions sans lendemain, les peuples estimeront que les Nations Unies sont une organisation inutile. La présence d'un corps militaire des Nations Unies au Moyen-Orient est d'une grande importance. Les fonctions de cette force et la durée de son séjour au Moyen-Orient ont donné lieu à certaines controverses. Certains pays, pour des raisons évidentes, espèrent que les forces des Nations Unies quitteront la région le plus tôt possible. M. Selwyn Lloyd espère que l'OTAN appuiera les forces des Nations Unies au Moyen-Orient dans toute la mesure possible et cherchera à faire élargir leurs fonctions. Il estime que tel est le seul moyen de préserver la paix entre Israël et le monde arabe.

34. M. Selwyn Lloyd pense d'autre part que la récente action se traduit matériellement par un échec pour l'URSS. Il est peut-être vrai que l'URSS tirera provisoirement profit de cette action sur le plan de la propagande, mais il n'en demeure pas moins qu'elle a subi une défaite marquante du point de vue de son prestige militaire. Le protégé militaire de l'URSS, doté d'armes soviétiques, a essuyé une écrasante défaite.

35. M. Selwyn Lloyd précise ensuite qu'il ne met pas en doute la puissance de la force morale; toutefois il faut bien reconnaître que les forces du mal cherchent à progresser par des moyens matériels.

Dans le passé, certaines puissances, comme le Royaume-Uni, s'appuyant sur certains principes de moralité, ont fait la police dans diverses parties du monde. Bien des régions du monde sont actuellement caractérisées par l'absence de toute police internationale et de toute grande puissance capable de remplir ce rôle et de faire respecter la moralité internationale. Enfin, M. Selwyn Lloyd pense qu'au cours de ses délibérations ultérieures le Conseil devrait examiner de façon approfondie la menace qui pèse sur les flancs de son dispositif de défense. Un front solide est hautement souhaitable, mais n'est d'aucune utilité s'il peut être tourné sur ses flancs. Tel est le danger qui menace au Moyen-Orient. L'action du Royaume-Uni et de la France a fait mûrir un certain nombre de problèmes. Que cette action ait été justifiée ou non, c'est au Conseil de l'OTAN qu'il appartient maintenant de mettre au point une politique commune pour l'avenir.

36. M. PINEAU (France) désire tout d'abord répondre aux reproches suivant lesquels l'action du Royaume-Uni et de la France a affaibli la solidarité de l'Alliance. Ces deux pays n'ont jamais eu l'intention de nuire à cette solidarité. Toutefois, toute discussion sur le sens de ce terme doit englober la question des limites géographiques ou politiques d'une telle solidarité. Le Moyen-Orient n'est pas une région OTAN. En agissant comme ils l'ont fait au Moyen-Orient, les deux pays auraient-ils dû prendre en considération la question de la solidarité OTAN ? Pour sa part, M. Pineau ne pense pas qu'on puisse restreindre la solidarité à une zone déterminée. Tout ce qui se passe dans les pays situés en dehors de la zone OTAN intéresse les pays membres. C'est pourquoi, à son avis, il n'est pas possible de fixer des limites à la solidarité au sein d'une véritable alliance. Pour parvenir à cette solidarité, M. Pineau souligne, en outre, que les consultations ne doivent pas avoir lieu après qu'un problème est devenu urgent et appelle des solutions immédiates, mais dès que se pose un problème quelconque intéressant l'Alliance tout entière. Il pense, à cet égard, que le problème des relations entre Israël et les Etats Arabes aurait dû être examiné dès que la nationalisation du canal de Suez avait clairement montré que la situation s'aggravait dans le Moyen-Orient.

37. Passant aux récents événements du Moyen-Orient, M. Pineau rappelle que, depuis la création de l'Etat d'Israël, l'ONU a voté un grand nombre de résolutions et envoyé des observateurs pour essayer d'aplanir les difficultés qui subsistaient entre Israël et le monde arabe - mais en vain. Peu à peu, Israël est parvenu à la conviction que le monde arabe, avec le soutien d'autres puissances, allait lancer contre lui une attaque accompagnée de raids aériens massifs qui serait capable de le détruire en quelques jours. Ainsi s'est développé chez Israël une sorte de complexe où dominait l'idée d'une guerre préventive. Israël était convaincu qu'il devait frapper le premier pour éviter d'être détruit.

38. En ce qui concerne l'Egypte, M. Pineau souligne que le Royaume-Uni et la France ont montré leur bonne volonté en maintes occasions, en dépit des menaces égyptiennes. Le Royaume-Uni, par exemple, a évacué la zone du canal; et, pour sa part, la France s'est montrée patiente devant la politique de Nasser en Afrique du Nord, bien que les adversaires du gouvernement aient qualifié cette patience de "lâcheté". Lors de la nationalisation du canal, la France a gardé l'espoir qu'une solution pacifique pourrait intervenir. Elle espérait encore après la première Conférence de Londres, mais cet espoir a été anéanti par la deuxième Conférence de Londres.

Pourtant, même à ce moment, la France ne s'est pas entièrement découragée et elle a continué à rechercher un règlement pacifique; mais l'URSS en faisant pour la soixante troisième fois usage du droit de veto au Conseil de Sécurité, a finalement réduit ces espoirs à néant.

39. Ainsi, à la fin d'octobre, Israël était convaincu qu'il serait la prochaine victime de Nasser et qu'une guerre préventive était son seul espoir. Le Royaume-Uni et la France s'estimaient tenus d'intervenir si Israël entrait en action, car il n'était pas douteux que si ce pays agissait seul, le canal serait certainement bloqué. La France et le Royaume-Uni ont agi pour chercher à limiter les dégâts, c'est-à-dire à circonscrire la guerre géographiquement et à protéger la zone du canal. S'il regarde en arrière, M. Pineau regrette que par respect pour la résolution de l'ONU les deux pays ont interrompu leur action deux jours trop tôt; si celle-ci s'était poursuivie pendant deux jours encore, il croit que peut-être les navires passeraient actuellement par le canal et que les restrictions économiques dont souffrent ces pays eussent pu être évitées.

40. Quant à l'aspect moral de la question auquel ont fait allusion M. Lange et M. Dulles, M. Pineau lance cet avertissement: La Charte des Nations Unies ne peut pas toujours être respectée strictement. Si par exemple, au début de l'affaire de Corée, l'URSS avait été présente au Conseil de Sécurité, il n'est pas douteux qu'elle eut opposé son veto aux résolutions du Conseil. Dans ce cas, l'action des Nations Unies en Corée aurait été illégale. C'est en raison de l'absence soviétique que les mesures prises ont été conformes à la lettre de la loi. De même, supposons qu'une agression se produise demain en Europe, il est certain qu'un veto soviétique interviendrait au Conseil de Sécurité, et l'intervention des Nations Unies serait rendue difficile. En d'autres termes, il y a des cas où il est nécessaire d'agir conformément à l'esprit plutôt qu'à la lettre de la Charte. En outre, M. Pineau pense que le Conseil devrait chercher à déterminer le moment où commence une agression. Il est facile de dire que c'est lorsque les forces militaires se mettent en mouvement, mais en fait les préparatifs politiques et militaires d'une agression peuvent parfois être stoppés. Il est évident que la Russie préparait une agression éventuelle en fournissant à l'Egypte des armes et des techniciens. Ou bien, supposons que ce qui est arrivé dernièrement en Hongrie se soit produit en Allemagne orientale. Est-ce que les Allemands d'Allemagne occidentale auraient pu voir massacrer ceux d'Allemagne orientale sans rien faire? Pour résumer, l'agression devrait être définie en termes plus larges que ceux de la Charte des Nations Unies.

41. Les ministres ont certainement été profondément frappés par l'attitude différente adoptée à l'ONU à l'égard de certains problèmes et quant au respect manifesté par certains pays à l'égard des décisions de l'ONU. Au cours des récents débats de l'ONU, pourquoi a-t-on consacré plus de temps à Suez qu'à la Hongrie? La réponse est facile: l'ONU savait que le Royaume-Uni et la France se conformeraient à toute résolution adoptée par elle, et que l'URSS n'en ferait rien. C'est pourquoi elle s'est empressée de passer son temps à examiner un problème à l'égard duquel des résultats positifs pouvaient être escomptés, plutôt qu'une question offrant peu de chances d'aboutir à de tels résultats; ce fait est vraiment décourageant pour les pays démocratiques qui sont prêts à accepter les résolutions de l'ONU. En bref, l'OTAN doit lutter contre la "morale à sens unique": c'est cette morale unilatérale qui exige des démocraties qu'elles obéissent aux résolutions de l'ONU et s'attendent à ce que les dictatures n'en tiennent pas compte.

42. Enfin, le mot "colonialisme" a été prononcé. Comme M. Lange, M. Pineau estime que ce mot représente un mythe dangereux utilisé à des fins de propagande, et sert souvent de prétexte pour critiquer les véritables démocraties. En outre, certains pays utilisent ce mot pour justifier leurs manquements à leurs engagements internationaux. Il rappelle au Conseil que, lors de sa dernière session, il a proposé un plan d'aide aux pays sous-développés. Ce plan comprenait deux éléments essentiels à savoir:

- (a) le respect des engagements pris par tout pays à l'égard d'un autre pays ou groupe de pays;
- (b) l'ordre public doit régner dans le pays à aider, faute de quoi tout investissement de capitaux et toute assistance technique seraient impossibles.

43. Le "colonialisme" pose bien entendu des problèmes réels. M. Pineau cite un exemple récent: la France a entrepris un grand effort pour donner l'indépendance au Maroc et à la Tunisie. Elle n'attendait pas de grands remerciements sur le plan politique et n'en a pas reçu. Il convient toutefois de rappeler que quelques jours après que M. Bourguiba et le ministre marocain des Affaires étrangères avaient formulé des critiques mordantes à l'égard de la politique française, le Parlement français a voté un crédit de 48 milliards de francs à titre d'aide économique aux deux pays, ce qui représente un sacrifice très réel pour la France dans les circonstances actuelles. De tels faits sont plus éloquents que des paroles. M. Pineau parlera plus tard de la situation en Algérie, mais ce que la France tient avant tout à éviter, dans une solution du problème algérien, c'est de voir ce pays sombrer dans la même anarchie que certains autres pays d'où partent les critiques les plus violentes contre le "colonialisme".

44. Pour conclure, M. Pineau donne à M. Lange et à M. Dulles l'assurance que la France se préoccupe tout autant des questions morales que n'importe quel autre membre de l'Organisation, mais il leur demande de chercher à comprendre les raisons d'ordre pratique qui ont motivé la récente action franco-britannique.

45. Le CONSEIL:

décide de reprendre l'examen de cette question à 15h30.

Palais de Chaillot,
Paris, XVIe.