

II.

Section des Affaires Politiques

PARIS, le 8 août 1962

N O T E

Le problème de Berlin.
(Août 1962).

Après les conversations de Genève et les adieux de M. Thompson à N. Khrouchtchev, le problème de Berlin se présente sans changement apparent, bien que les choses aient beaucoup évolué.

M. Khrouchtchev maintient sur l'Occident, depuis le début de juillet, une pression notablement accrue, mais qui demeure diplomatique. Il ne rompt pas les contacts, ne fixe pas de date. Il se borne à laisser entrevoir la nécessité d'en finir, et parvient ainsi à inquiéter l'Occident sans s'enfermer dans un délai fixe.

Le Président Kennedy n'a guère modifié la position de principe adoptée au cours de l'été 1961. Il annonce qu'il ne quittera pas Berlin, qu'il se défendra si nécessaire, et continue en même temps à parler avec les Soviétiques. Les Américains rappellent à ce sujet que pendant le blocus de 1948, des négociations se sont poursuivies sans arrêt de juillet 1948 au 4 mai 1949.

Plusieurs questions cependant méritent d'être élucidées.

...

1. Equilibre des forces

Dans le domaine nucléaire, les Etats-Unis considèrent qu'ils ont, sur l'URSS, une marge de supériorité qui va croissant. Le nombre des bombes, le développement rapide d'engins de moins en moins vulnérables, comme le Minuteman, et d'une arme sous-marine à peu près inatteignable, ont donné naissance à la théorie exposée par M. MacNamara, celle d'une action stratégique sur les moyens stratégiques de l'ennemi. Cette théorie, fort discutée, est, avant tout, une théorie de dissuasion. Maintenant théoriquement la guerre thermonucléaire dans des limites militaires, épargnant les villes, la stratégie de M. MacNamara rend moins absurde le recours à l'arme terrible. Par là, elle le rend plus plausible. Elle intimide l'adversaire. De fait, M. Khrouchtchev, en se vantant qu'il pouvait avec ses fusées "anéantir une mouche dans l'espace" et en reprenant les essais nucléaires, cherche à persuader l'Amérique qu'il ne se laisse pas distancer et que lui aussi peut brandir l'arme stratégique contre les forces vives de l'adversaire. C'est là que l'attendent les Américains. Car ils sont sûrs de pouvoir soutenir le rythme effrayant de la course thermonucléaire beaucoup plus longtemps que lui. L'aveu fait récemment par M. Khrouchtchev que la plupart des kolkhozes ne sont pas électrifiés et qu'à 20 km de Moscou on moissonne encore à la faucille, le langage désabusé du Maréchal Tchen-Yi sur la nécessité d'attendre 40 ou 50 ans avant que la Chine ne rattrape l'Occident, les difficultés alimentaires de plusieurs pays satellites semblent justifier ce calcul.

La question est de savoir si cet avantage à long terme se reflète dans le domaine conventionnel. Le risque nucléaire est-il assez fort pour décourager une action limitée en Europe ? Conduit-il à transférer l'épreuve de force au plan politique, sous la forme d'une épreuve de nerfs ? Il en a été ainsi jusqu'ici.

Mais la crainte du faux pas demeurant vive, les Soviétiques tirent à Berlin, de leur position d'assiégeant, un bénéfice évident. Il semble qu'en dépit de la situation généralement favorable que lui vaut l'effort intense des Etats-Unis, l'Occident ne puisse espérer que l'URSS renonce, sans plus, à utiliser les avantages locaux dont, militairement, elle dispose à Berlin.

2. L'enjeu du débat

Au cours des quatre années qu'a duré la crise, l'enjeu a varié, selon les moments. Mis en face d'exigences soviétiques qui portaient à la fois sur l'Allemagne (traité de paix) et sur Berlin (Ville libre), les trois Puissances, en 1959, ont opposé au projet de traité un plan de réunification, et au projet de Ville libre un plan d'accommodements locaux à Berlin. Les Russes, déçus dans leur calcul, ont hésité puis, grâce à l'invitation à Camp David, ils ont tenté de relancer leur manœuvre. Celle-ci a échoué à nouveau en mai 1960. Reprise en juin 1961, elle a apporté déjà quelques bénéfices. L'administration démocrate a rompu, en effet, avec les conceptions de 1959. Elle a accepté d'envisager un règlement partiel sur l'Allemagne en contrepartie d'un compromis sur Berlin. Ce fait nouveau, que M. Khrouchtchev a bien vu mais que M. Kennedy semble ne pas reconnaître, a modifié la nature de l'enjeu. Un accord apparaissant possible sur les points suivants,

- traité séparé (toléré par l'Occident)
- reconnaissance des frontières
- pacte de non-agression
- quelque degré de reconnaissance de la RDA
- non-dissémination des armes nucléaires (dans le cadre du désarmement),

le seul problème qui demeure est celui de Berlin. Dans ce domaine, l'URSS a concentré depuis mars ses efforts sur l'évacuation par

les Occidentaux. Elle y a trouvé double avantage. D'une part, elle pourra toujours faire sur ce point extrême une concession qu'elle se fera payer très cher (statut de la ville). D'autre part, en plaçant au centre du débat la question des troupes alliées et de leurs communications, les Russes donnent à entendre que les mouvements de la population civile ne posent déjà plus de problèmes, et donc ne font plus partie de la négociation. La "patience" de M. Khrouchtchev s'explique sans doute en partie par cette usure progressive de la position occidentale.

3. Tactique soviétique

Selon toutes les indications en notre possession, M. Khrouchtchev voudrait s'efforcer de réaliser en 1962 une nouvelle avance politique, mais sans prendre de trop grands risques. S'inspirant de l'exemple du 13 août, il créerait, comme le lui recommande M. Ulbricht, un nouveau fait accompli, le traité de paix séparé, tout en ménageant, provisoirement, les intérêts sinon les droits des trois Puissances. Il peut, à cet effet, accompagner le traité d'un protocole spécial, d'une offre de négociations ou de toute autre formule, en suspendant provisoirement ou partiellement certains effets. Le cours des événements ne serait pas celui de l'été 1961. Le coup principal serait porté dans une atmosphère de détente, qui peut être créée soit par une concession dans le domaine du désarmement, soit par le voyage de M. Khrouchtchev aux Etats-Unis et un effort pour présenter l'affaire de Berlin comme déjà presque complètement réglée à quelque détail près. Ces éventualités doivent être considérées en liaison avec les plans établis l'an dernier et qui tous prévoyaient une signature entraînant une crise grave et donc des mesures de rétorsion graduées mais presque immédiates. En particulier, l'on devrait réexaminer les hypothèses suivantes,

- Proposition par les Russes d'une conférence générale pour conclure la paix avec l'Allemagne, ou même pour régler le "problème allemand". Quelle attitude devrions-nous adopter à cet égard ?

- Signature d'un accord URSS-RDA, ouvert à l'accession des autres Puissances et comportant un règlement spécial pour les troupes alliées.

Entre ces deux éventualités, l'on peut imaginer toute une gamme de propositions possibles, qui n'ont pas jusqu'ici fait l'objet d'un examen approfondi. En particulier, aucune décision n'a été prise en ce qui concerne un éventuel recours aux Nations Unies que nous jugeons inutile à ce stade mais dont les Américains parlent toujours. Plus généralement la question est de savoir comment nous entendons réagir à un "traité sans crise". Que fera-t-on, en particulier, si les communications terrestres n'étant pas entravées par la RDA, les avions militaires sont autorisés à passer, mais les compagnies civiles invitées à entrer en contact avec la Lufthansa de l'Est ?

4. Éventualité d'une crise

Même si l'on interprète comme ci-dessus les desseins de M. Khrouchtchev, l'éventualité d'une crise n'est pas exclue. Celle-ci peut se produire de diverses façons, le plus probable étant que M. Khrouchtchev ne tiendra pas assez compte de nos vrais intérêts, spécialement dans l'air. L'épreuve de force, même s'il veut l'éviter, risque fort de s'engager sur un malentendu résultant du caractère unilatéral du règlement envisagé.

Les plans préparés depuis un an prévoient une progression graduée en cas d'arrêt des communications, depuis l'envoi d'appareils militaires à usage civil (pont aérien) jusqu'à de

vastes opérations terrestres, rendant vraisemblable la guerre nucléaire. Ceux de ces plans qui vont au delà du simple rétablissement des communications mettent en jeu l'ensemble de l'alliance. Ils font l'objet, spécialement les plans terrestres, d'objections nombreuses des Britanniques et aussi des Allemands. Si les Américains y tiennent c'est qu'ils y voient la première application de la doctrine de la dissuasion souple, et qu'à leur défaut, ils ne savent pas comment transmettre aux Russes le "message" de leur volonté d'aller jusqu'au bout. Il est possible que ce "message" puisse être transmis par d'autres voies (réactions aériennes ou navales) mais il est probable que si nous manifestons de la réserve sur ces opérations terrestres élargies dont le risque est évident, nos alliés nous demanderont comment nous concilions ce point de vue avec notre attitude très ferme sur le plan diplomatique. Nous pourrions nous en tirer en disant que les Russes n'oseraient pas intercepter nos avions, mais la réponse n'est pas suffisante.

Il se pose donc, en ce domaine, un problème sérieux. Pour l'instant, nous alimentons la discussion à Washington sans trancher le débat. Mais lorsque ces plans militaires viendront devant l'OTAN, ils seront critiqués par presque tous nos alliés. Certes, la réserve à l'égard d'opérations terrestres élargies ne conduit pas à la capitulation, mais elle est un argument en faveur d'une négociation à un moment à déterminer.

5. Problèmes diplomatiques

La situation actuelle est caractérisée par la passivité de l'Occident. Chacun attend le moment où M. Khrouchtchev décidera d'agir. Sans doute, étant demandeur, est-il contraint à l'initiative. Mais ne peut-on envisager de lui mettre des bâtons dans les roues ? Alors qu'il se prépare peut-être à annoncer

que tout est près d'être réglé (à sa convenance), ne pourrait-on imaginer une proposition occidentale le rejetant sur la défensive ? Si une telle idée était retenue l'on pourrait, tout en relançant sous une forme plus simple les plans occidentaux de 1959, proposer à l'URSS un moratoire de x années sur Berlin auquel on joindrait un engagement de ne pas conclure de traité séparé, engagement en contrepartie duquel l'on accepterait de donner quelques-unes des concessions que M. Kusk a malheureusement déjà évoquées.

Si ces idées paraissent à la fois prématurées en ce qui concerne l'application et peu originales en ce qui touche le fond, elles ne sont pas totalement irréelles. L'on doit maintenant compter sur un débat à New-York en septembre à propos de Berlin, et la manière dont les trois Puissances se défendront aura une répercussion sur la suite des événements./.