

Henry Kissinger, A la Maison Blanche

Légende: Dans ses Mémoires, Henry Kissinger, ancien secrétaire d'État américain, rappelle la complexité des négociations entre les États-Unis et l'Union soviétique au sujet de la limitation des armes stratégiques et souligne l'impact de ces négociations sur le concept américain de défense nationale.

Source: KISSINGER, Henry. A la Maison Blanche, 1968-1973. Volume 1. Paris: Fayard, 1979. 736 p. ISBN 2-213-00817-5. p. 153-157; 552-553; 555-568.

Copyright: "A la Maison Blanche, 1968-1973"

de Henry Kissinger

(c) Librairie Arthème Fayard, 1979

URL: http://www.cvce.eu/obj/henry_kissinger_a_la_maison_blanche-fr-71845625-0fa8-4102-9fa7-218beeff3942.html

Date de dernière mise à jour: 03/07/2015

Henry Kissinger, *A la Maison Blanche*

[...]

Début mars 1969, l'ambassadeur Gerard C. Smith fut nommé principal négociateur des accords SALT et fut mis à la tête de la Commission pour la limitation des armements et le désarmement.

[...]

Il s'agissait, en l'occurrence, de mener à bien la limitation des armements. La commission qu'il présidait avait la charge de rappeler cet objectif au gouvernement, et Smith ne s'en privait pas.

J'ai parlé plus haut des pressions exercées sur le gouvernement pour que celui-ci fixe une date d'ouverture des négociations SALT. Fidèles à eux-mêmes, les Soviétiques mirent quatre mois à donner leur réponse, ce qui nous laissa du temps pour préparer les négociations et faire en sorte qu'une fois entamées, elles se déroulent d'une manière cohérente.

J'avais donné des directives, le 6 mars, pour que le gouvernement choisisse les positions à adopter lors des négociations. Cela ne se fit pas sans mal. Les fonctionnaires des échelons inférieurs avaient pour la plupart servi le dernier gouvernement. Ils préféraient naturellement l'option que Johnson avait proposée à Kossyguine si le sommet de Leningrad, qu'il désirait tant, avait eu lieu. L'Administration avait passé l'été 1968 à mettre au point une proposition compliquée heureusement acceptée par l'Etat-major interarmes. Ce petit triomphe des bureaucrates perdait toutefois de son éclat lorsqu'on considérait l'élément principal sur lequel il reposait, à savoir le gel des missiles stratégiques et des missiles basés en mer. Bien qu'en 1969 l'arsenal croissant des missiles soviétiques lancés du sol commençât à approcher le nôtre en nombre, les Russes étaient très loin derrière nous en ce qui concernait les missiles lancés à partir des sous-marins. Lorsqu'on ajoutait à cela le nombre considérable de nos bombardiers intercontinentaux (omis dans la proposition), il devenait peu probable que les Soviétiques acceptent le « gel » en question.

Mes efforts pour élargir les choix du Président rencontrèrent des problèmes bureaucratiques particuliers. Nixon s'intéressait beaucoup au choix d'une stratégie et aux moyens à employer pour la réalisation des accords SALT, mais les détails l'ennuyaient et il me laissait en fait le soin de les régler. Si l'Administration avait été au courant de cela, tout semblant de discipline aurait disparu. J'organisai donc une série de réunions du C.N.S. – au cours desquelles on présenta un certain nombre d'options à Nixon renfrogné et agacé – pour pouvoir donner des instructions au nom du Président.

Il fallait simplifier le débat du C.N.S. Dans cette intervention, je réclamai une gamme d'options tant limitées que générales. La conviction avec laquelle le ministère travailla est illustrée par le fait que, lorsqu'on analysait ces options, toutes, à l'exception d'une seule, nous laissaient dans une position stratégique pire que s'il n'y avait pas eu de négociations. En fait, l'ajournement inattendu de SALT nous fournit l'occasion de « faire de l'ordre ». J'appris beaucoup des réunions interministérielles que j'organisai avec Richardson, au cours desquelles on analysa systématiquement les conséquences stratégiques qui résulteraient de la réduction des MIRV, des moyens de contrôle dont nous disposions, ainsi que de la non-observation de cette réduction et des risques qui en découleraient. Quelques semaines plus tard, j'étendis cette analyse à toutes les armes stratégiques pouvant faire l'objet de négociations ultérieures. Je demandai à la C.I.A. de répondre à un certain nombre de questions : dans quelle mesure pouvait-on contrôler l'application de la limitation de chaque arme concernée ? de quels moyens disposions-nous pour effectuer ce contrôle ? combien de temps faudrait-il pour détecter une non-observation de la règle et quelles conséquences en découleraient ? Le ministère de la Défense fut chargé, quant à lui, d'établir une liste des moyens dont nous disposions pour riposter et le temps qu'il faudrait pour les mettre en oeuvre. Lorsque les premiers résultats de la réunion furent soumis à l'examen du Groupe supérieur d'Etudes, j'expliquai à mes collègues que l'on se trouvait en face de tant de combinaisons possibles entre les différentes options retenues qu'on ne pouvait demander au Président d'en faire le tri. Nous nous remîmes à l'étude, analysant les différentes possibilités de limitation pour chaque arme isolément puis en les combinant. Ces possibilités furent ensuite rassemblées en sept groupes, dont chacun nous semblait être compatible avec notre sécurité à partir desquels nous pourrions

émettre des propositions précises ou les modifier. Nous étions donc maintenant à même de réagir avec souplesse aux propositions des Soviétiques sans avoir besoin à chaque fois de nous mettre d'accord entre nous. Il en résulta l'étude la plus complète jamais entreprise par aucun gouvernement sur les conséquences de la limitation des armements, tant sur le plan stratégique que sur celui du contrôle. Notre position, dans les négociations, représenterait non pas le résultat d'un compromis avec l'Administration mais celui d'une analyse profonde de nos objectifs et de leurs conséquences.

Ces études me rendirent un service inattendu lors des entretiens sur SALT que j'eus plus tard avec Dobrynine dans le cadre de la « filière », en ce sens qu'elles m'apprirent à mieux connaître et à compter avec l'Administration. Elles me permirent de dire quelles options faisaient le consensus dans l'Administration, tout en conservant le secret des discussions. Je pus traiter avec Dobrynine en sachant que je m'aventurais sur un terrain à peu près sûr. (Je n'étais toutefois pas totalement à l'abri d'une contre-attaque éventuelle.)

La première session des négociations sur la limitation des armements stratégiques devait avoir lieu à Helsinki, le 17 novembre 1969. Etant donné la variété des options et l'absence de consensus au sein du gouvernement, je jugeai préférable de considérer cette session comme un galop d'essai. Nous ne voulions pas donner à l'Union soviétique l'occasion de manigancer une campagne de propagande, ni risquer un échec en avançant des propositions tout à fait inacceptables. Gerard Smith m'approuvait pour des raisons personnelles. Il craignait en effet d'être en désaccord avec les directives que n'allait pas manquer de lui donner le Président. Il espérait se servir de cette première session pour obtenir de la part des Soviétiques des propositions qu'il approuvait concernant l'interdiction des A.B.M. et un moratoire sur les essais des M.I.R.V. Comme c'est souvent le cas dans les grandes administrations, à partir de motifs très différents, on aboutit à des instructions, à savoir qu'il fallait mettre à profit les premières discussions pour établir un plan de travail et chercher à connaître les vues de l'Union soviétique sur le déroulement des négociations. Il nous fallait mettre l'accent sur notre désir de discuter de la limitation des armes aussi bien offensives que défensives. Il nous fallait aussi insister sur la nécessité d'exercer un contrôle. Afin d'éviter un enthousiasme excessif, la délégation reçut l'ordre d'informer Washington de toutes les propositions concernant les M.I.R.V. ou tout autre moratoire.

La première série des négociations S.A.L.T. commença comme prévu et se poursuivit jusqu'au 22 décembre. Une difficulté survint assez tôt : comment définir une arme stratégique ? Les Soviétiques définissaient comme « stratégique » toute arme pouvant atteindre le territoire adverse, ce qui englobait notre aviation stationnée en Europe de l'Ouest ainsi que celle de nos porte-avions, mais excluait leurs I.R.B.M. (Intermediate Range Ballistic Missiles) et les M.R.B.M. (Medium Range Ballistic Missiles) et leur large flotte aérienne de bombardiers moyens destinés à atteindre l'Europe de l'Ouest. Cette définition présentait l'avantage politique supplémentaire d'établir une différence entre nos intérêts en matière de sécurité et ceux de l'Europe de l'Ouest, créant ainsi des tensions au sein de l'Alliance occidentale. Il va sans dire que nous rejetâmes la définition des Soviétiques. Ces derniers soulevèrent de surcroît le problème de la « non-dissémination » des armes atomiques, ce qui remettait en question notre coopération avec notre allié britannique en matière de problèmes nucléaires et peut-être même aussi avec tout le système de défense de l'O.T.A.N.

Les Russes avaient hâte d'aborder le problème des A.B.M. (missiles antibalistiques), dont la plupart des spécialistes s'accordaient à dire qu'il rendrait toute négociation impossible. A la grande surprise de notre délégation, les Soviétiques ne réclamèrent pas l'interdiction des M.I.R.V. Ils ne soulevèrent pas le problème et ne répondirent pas lorsque nous leur en parlâmes. Leur ton était précis, calme, net et sérieux.

Le 18 décembre, à Washington, je commentai les résultats des négociations au cours d'une conférence de presse officielle :

« On nous avait prédit que si nous allions à Helsinki sans avoir de position, les Soviétiques perdraient confiance en nous, ou que si notre position n'était pas suffisamment définie, ils occuperaient le devant de la scène en agissant de la manière spectaculaire qui leur est propre.

En fait, curieusement, les préparatifs des Soviétiques ont pris à peu près la même forme que les nôtres :

c'est-à-dire qu'ils ont analysé les problèmes en détail et je considère cela comme tout à fait positif, quoi qu'il arrive par la suite. »

SALT, malgré toutes les tracasseries administratives, nous avait amenés là où nous voulions en venir. Nous n'avions pas accepté de livrer nos plans stratégiques avant de participer aux négociations. Nous n'avions fait aucune concession unilatérale. Nous avons fait sentir à notre gouvernement l'importance et la complexité du sujet. Nous avons fait comprendre aux Soviétiques qu'ils devraient être précis et qu'ils n'obtiendraient rien par la propagande. Mais nous cherchions surtout à obtenir des résultats. Nous ne voulions pas considérer l'arme nucléaire comme n'importe quelle arme. Une fois lancés dans les négociations, nous aborderions le problème de la limitation des armes stratégiques sans illusion, mais aussi sans répit, en gardant toujours à l'esprit le problème de la sécurité et en étant convaincus que les générations à venir devraient savoir que nous avons saisi toutes les occasions de repousser le spectre de la guerre nucléaire. Nous ne négligerions pas notre défense ; nous éviterions de prendre du retard ; nous ne devons jamais oublier que l'avenir de la liberté dépendait de notre puissance nucléaire. Mais l'armement atomique ne ressemblait à aucune autre course aux armements du passé, car elle mettait en jeu la vie de tous les êtres humains. La limitation de ces armes était donc pour nous une obligation à laquelle nous n'avions pas le droit de nous dérober.

[...]

Certaines négociations avec Moscou vivaient cependant leur vie propre : les négociations sur la limitation des armements stratégiques, qui se tenaient alternativement à Helsinki et à Vienne. Les premiers contacts avaient eu lieu à Helsinki, et les négociations devaient reprendre à Vienne à la mi-avril 1970. Les Russes avaient surtout manifesté le désir de limiter les systèmes A.B.M. – ce qui était profondément différent de ce qu'avait déclaré Kossyguine au Président Johnson, à Glassboro : limiter les défenses par missiles était la chose la plus absurde qu'il ait jamais entendue. On serait tenté, logiquement, de conclure que c'était notre décision d'installer un système A.B.M. chez nous qui avait amené les Soviétiques à changer d'avis. Malheureusement, ce type de raisonnement n'était pas courant. En fait, le débat acerbe de 1969 sur l'A.B.M. avait repris en 1970, cette fois-ci sur la taille du programme déjà approuvé. Le problème était : devons-nous limiter notre système A.B.M. à ce qu'on appelait la Phase I, c'est-à-dire aux deux sites qui protégeaient les bases de nos missiles I.C.B.M. Minuteman, acceptée de justesse par le précédent Congrès ? Ou devait-on passer à la Phase II, c'est-à-dire mettre en place, comme nous l'avions annoncé, un système susceptible de défendre notre population contre des lancements ou des attaques accidentelles de pays tiers ?

A la réunion du C.N.S. du 23 janvier 1970, je récapitulai les points de vue en conflit. C'était le sempiternel débat : obtiendrait-on plus facilement un compromis de la part des Soviétiques en prenant des mesures unilatérales, ou en présentant au Kremlin les dangers et les programmes qu'il était désireux d'éviter ? Ce problème a empoisonné notre débat sur la défense de la bombe à hydrogène au bombardier B-1. Je ne connais pas d'exemple où la modération unilatérale américaine ait provoqué de réaction significative ou durable de la part des Soviétiques.

Les partisans des gestes unilatéraux réclamaient un moratoire sur l'extension du système A.B.M. américain, invoquant le désir soviétique de limitation des systèmes de défense. En suspendant notre programme, nous donnerions la preuve du sérieux de nos intentions. En outre, cela calmerait les adversaires de l'A.B.M. au Congrès. On pourrait toujours lever le moratoire si les Russes traînaient. C'était le point de vue des Affaires étrangères et de l'Agence pour la limitation des armements et le désarmement (A.C.D.A.). Ceux – dont j'étais – qui voulaient passer à la Phase II faisaient valoir que la suspension de notre programme A.B.M. condamnerait la perspective d'un accord. L'attitude soviétique envers la défense par missiles avait été inversée lors du démarrage de notre programme ; rien ne les pousserait plus à négocier sérieusement si nous interrompions sa construction, d'autant plus qu'après avoir arrêté la Phase II, l'opposition au Congrès chercherait du même coup à éliminer totalement l'A.B.M. Les Russes pouvaient atteindre leur objectif de signer l'arrêt de mort de notre système. A.B.M. en se contentant de faire traîner les négociations. Il me semblait improbable que notre moratoire fût jamais levé, quelle que fût la mauvaise volonté des Soviétiques. Les moratoires sont toujours obtenus parce que leurs partisans promettent vigoureusement que les conditions sur lesquelles ils se sont basés seront scrupuleusement respectées ; ils ne sont presque jamais levés, sauf dans le cas d'une provocation si flagrante qu'on ne puisse plus fermer les yeux.

La réunion du 23 janvier du C.N.S. ne put déboucher sur une décision : au-delà de SALT et de l'A.B.M. le débat était devenu un débat national sur la nature même de la sécurité de notre pays.

[...]

Comme pour le Vietnam, nous étions enfermés dans un cercle vicieux. Pour garantir un certain soutien à la défense nationale, Nixon pensait qu'il devait donner l'impression de céder aux pressions en faveur d'une réduction du budget de la Défense et du pourcentage prélevé à des fins militaires sur le produit national brut. Les principaux membres du gouvernement, sauf Laird et moi, étaient d'accord avec lui. Ils craignaient qu'autrement le Congrès ne procédât aux réductions draconiennes proposées par les fanatiques antimilitaristes du Congrès, les media et les milieux universitaires. J'avais de sérieuses appréhensions. Je craignais l'impact diplomatique à long terme d'une constante réduction de nos forces au moment même où nous perdions notre relative supériorité stratégique, où manifestement nous battions en retraite en Asie du Sud-Est, et où les dépenses militaires des Soviétiques augmentaient régulièrement.

[...]

Cet appel à la réduction de la Défense était d'autant plus remarquable que les Soviétiques accéléraient le développement de leurs forces stratégiques et classiques. Au milieu de 1966, l'Union soviétique possédait 250 missiles I.C.B.M. opérationnels ; un an plus tard, elle en avait 570 ; en septembre 1968, 900, et elle nous dépassa en septembre 1969 avec 1060. Fin 1970, on calculait qu'elle aurait 1 300 missiles I.C.B.M. (on découvrit qu'elle en avait 1440). Nul ne pouvait dire quelle était la limite supérieure : au cours des cinq années précédentes, les estimations des services de renseignement avaient été trop basses. On s'attendait à ce que le nombre des missiles soviétiques lancés à partir de sous-marins passe de 45 en septembre 1968 à plus de 900 en 1975. En même temps, l'expansion et la modernisation des forces classiques soviétiques en Europe et en Extrême-Orient avançaient rapidement.

Pour le Congrès et les media, ces données n'étaient qu'une tactique classique du Pentagone, fondée sur la peur, pour maintenir un budget de Défense gonflé.

[...]

Telle était l'ambiance dans laquelle le gouvernement devait élaborer non seulement un programme de défense viable, mais aussi une stratégie SALT cohérente : ceux qui, aujourd'hui, critiquent SALT oublient à quel point il fut difficile, au début des années 1970, de conserver des programmes stratégiques même embryonnaires ; certains d'entre eux oublient même qu'ils prirent part à ces attaques. Le gouvernement dut faire appel à toutes ses forces pour que le Congrès impose de façon unilatérale ce que nous cherchions à négocier avec les Soviétiques. Nous eûmes à faire face à des assauts continuels contre nos déploiements de troupes à l'étranger, et, comme tous les ans, aux pressions visant à réduire nos forces en Europe. Quand, en 1972, nous négociâmes sa limitation mutuelle, l'A.B.M. était sur le point d'être supprimé par le Congrès ou réduit à un prototype inutile.

Les M.I.R.V. furent attaqués jusqu'au moment où le premier accord SALT, permettant la modernisation, mit fin au débat. Pour conserver un programme de défense convenable, le gouvernement dut de plus en plus jouer « la carte du marchandage » pour les programmes d'armement pris séparément – c'est-à-dire faire entendre qu'on ne les construisait pas à des fins stratégiques, mais comme monnaie d'échange dans la négociation sur la limitation des armements. Ceci nous a peut-être permis de sauver des programmes minimum, mais n'était pas de nature à nous permettre d'élaborer une doctrine stratégique profonde.

Le débat intérieur sur l'A.B.M. illustre bien notre dilemme. Sur un certain plan, il était extrêmement technique, dépassant la compétence de la plupart des profanes. En même temps, il posait de sérieux problèmes de doctrine stratégique et allait au coeur de nos négociations sur la limitation des armements avec les Russes. Chaque point de vue avait son porte-parole au sein de l'Administration et du Congrès. Lequel prévaudrait ? Cela dépendait de nombreux facteurs, y compris le facteur accidentel de savoir s'il s'agissait

d'un problème de défense ou d'un atout pour les négociations SALT. Ceci explique en partie pourquoi le gouvernement finit par adopter deux positions incompatibles sur l'A.B.M. Ce qui était présenté dans le budget de la Défense, où l'influence du Pentagone prédominait, n'avait rien à voir avec la position adoptée lors de la négociation SALT, telle qu'elle fut définie au cours d'un processus compliqué incluant la participation des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Etat-Major interarmes, de l'A.C.D.A., et du C.N.S. De toute façon, la cacophonie des controverses publiques finit par étouffer toute étude systématique.

[...]

Le 10 mars, la Commission consultative de la Maison Blanche sur la limitation des armements et le désarmement, que présidait l'intraitable John McCloy, traduisit l'humeur générale. Elle recommanda la suppression totale du programme A.B.M. ainsi que la suspension des essais M.I.R.V. Une semaine plus tard, le 18 mars, lors de la première réunion du Comité de vérification du C.N.S., Gerry Smith affirma qu'il fallait donner ordre à la délégation SALT de chercher à obtenir la suppression mutuelle des A.B.M. Les semaines passèrent, Smith, Rogers, Elliot Richardson et Paul Nitze, de la délégation SALT, proposèrent, dans le cadre des négociations, de mettre en avant un programme A.B.M. limité à Washington, ce qui ferait pendant au système A.B.M. installé autour de Moscou. Ainsi, les exigences administratives et diplomatiques de SALT entraient en conflit avec notre programme de défense. De hauts fonctionnaires qui avaient proposé et même recommandé d'installer trois sites au centre du pays dans le cadre de notre budget de Défense demandaient soudain, au nom de SALT, un déploiement radicalement différent, centré sur Washington, qui n'avait jamais été soumis au Congrès. Si les Soviétiques acceptaient cette position, il faudrait démolir ce que nous étions en train de construire et repartir à zéro.

[...]

A la veille de la reprise du nouveau round SALT à Vienne, prévue pour le 16 avril, aucun consensus ne s'était fait jour. Il n'y avait qu'un bruit confus de voix antagonistes. Le Président m'ayant laissé le soin d'ordonner les options pour les négociations (sans le dire aux autres conseillers principaux), je décidai qu'il était essentiel, tout d'abord, de combiner les diverses opinions en « paquets » distincts pour que le Président prenne sa décision en fonction d'objectifs généraux plutôt qu'en fonction de problèmes techniques abscons. Le 27 mars, j'envoyai une directive aux services ministériels, leur demandant de ramener le chaos à quatre options, à l'usage du Président.

A la réunion du C.N.S. du 8 avril 1970, quatre options passant du plus limité au plus général, et étiquetées avec une grande imagination, A, B, C et D, furent présentées.

Option A : limiter les missiles I.C.B.M. et S.L.B.M. au total américain de 1 710, et geler le nombre des bombardiers (527 pour les Etats-Unis et 195 pour l'Union soviétique). Cela permettait un système A.B.M. du niveau de « Sauvegarde » (douze sites). En d'autres termes, il s'agissait de réduire les forces en missiles des Russes sans toucher à nos bombardiers et à l'A.B.M. Les services approuvèrent sans mal cette option ; ils laissèrent à Gerry Smith le soin de convaincre l'Union soviétique.

Option B : même limitation des forces offensives que celle proposée par l'option A. Mais l'A.B.M. était alors limité aux centres de commandement nationaux (c'est-à-dire les N.C.A., ou Washington et Moscou) ou devait être totalement interdit.

Option C : même limitation des forces offensives ; et comme dans l'option B, l'A.B.M. était limité au N.C.A., ou devait disparaître. Elle ajoutait une interdiction des M.I.R.V. (non envisagée dans les deux premières options), à condition que les Soviétiques acceptent des inspections des sites.

Option D : quelque peu différente des autres. Elle proposait de réduire notre total de 1 710 I.C.B.M. et S.L.B.M. à raison de 100 par an, jusqu'à ce que les deux camps aient atteint un niveau de 1 000 missiles en 1978. L'A.B.M. devait être interdit ou limité aux N.C.A. ; les M.I.R.V. ne faisaient l'objet d'aucune interdiction.

Ces options illustraient l'embarras où se trouvait l'Exécutif. Les services ministériels ne pouvaient accepter que deux positions sur l'A.B.M. : le maintien de l'actuel système « Sauvegarde » (dont nous savions déjà qu'il n'était plus soutenu même par les sénateurs pro-A.B.M.) ou la défense de Washington D.C., ce qui était contraire à la recommandation du Président du Congrès. De plus, tous les spécialistes du Congrès étaient d'accord : le Congrès n'accepterait jamais un système A.B.M. autour de Washington. Et pourtant, ce programme condamné était le seul programme sur lequel tous les services ministériels pouvaient s'entendre pour les négociations SALT.

[...]

Néanmoins, la défense du N.C.A. était une bourde de première grandeur, elle n'avait absolument aucun sens. Nous propositions aux Soviétiques un programme que le Congrès n'approuverait pas, et au Congrès un programme contraire à celui que nous propositions aux Soviétiques. Par chance, aucun dégât n'en résulta ; grâce à l'avidité des Soviétiques, nous pûmes nous dégager de notre erreur avant d'être irrémédiablement mis dans l'embarras.

Les discussions sur SALT qui se déroulèrent à la réunion du C.N.S. du 8 avril eurent le caractère irréel d'une pièce kabuki. Chaque ministère avançait de complexes arguments techniques où à partir des mêmes données on parvenait à des conclusions différentes. Chacun des protagonistes présentait deux thèses – celle à laquelle il croyait, et une autre, plus dure, qu'il mettait en avant pour qu'elle soit rejetée par les Soviétiques. Ainsi il prouvait qu'il était un « dur » tout en gardant dans la manche sa proposition réelle. Toutes ces feintes et ces poses se déroulèrent en présence d'un Président distrait et mourant d'ennui. Son expression figée montrait que, pour lui, la plupart de ces arguments n'étaient que balivernes compliquées. Il essayait de calculer l'impact politique et la valeur marchande des diverses options, dont seules les grandes lignes l'intéressaient.

[...]

Ce fut à moi qu'incomba la tâche glorieuse de tirer quelques recommandations de cette confusion. Je suis obligé, malheureusement, de reconnaître que je fus influencé par des considérations administratives et politiques, plus que je ne l'ai jamais été pour aucun autre problème durant mes années au gouvernement. Normalement, le conseiller à la Sécurité ne doit pas se prêter à ce jeu ; il a pour devoir de faire part au Président de ses meilleurs jugements sur le fond, lui laissant le soin de prendre en compte les considérations administratives et politiques. Mais, dans le cas de SALT, je savais que mes recommandations auraient un poids inhabituel. Il était impossible à Nixon d'assimiler suffisamment les détails techniques pour choisir en connaissance de cause. Alors que j'étais parfaitement disposé à passer outre aux réticences des ministères dans des domaines auxquels le Président s'intéressait de près, je me faisais un point d'honneur, lorsque j'étais livré à moi-même, de n'exercer mon mandat que dans les larges limites fixées par le consensus régnant dans le gouvernement.

Je trouvais que l'option B – gel sur les armes offensives et limitation commune de l'A.B.M. – était la plus réaliste et la plus compatible avec nos intérêts. (J'étais d'accord pour remplacer les sites existant par une défense du N.C.A. C'est en fait ce qui finit par se réaliser, même si aucun service ministériel ne le proposa au départ.) Cette option nous donnait la plus grande latitude pour une éventuelle modernisation ; elle mettrait un frein au développement de l'armement offensif des Soviétiques, qui était notre premier chef de préoccupation. Elle fixerait un plafond à partir duquel de nouvelles réductions pourraient être par la suite négociées. Nous gélerions notre programme A.B.M. – que le Congrès était en train de détruire – en demandant en retour aux Soviétiques de geler la fabrication de leurs armes offensives.

Cependant, si nous avions présenté l'option B comme étant la nôtre, cela eût déclenché une tempête au Congrès et dans l'administration. On nous aurait accusés de n'avoir pas même « envisagé » une interdiction des A.B.M. et des M.I.R.V. Cette option aurait été accueillie avec tiédeur par le Pentagone qui, tout en ne souhaitant pas installer rapidement « Sauvegarde », n'était pas disposé à modeler ses convictions sur une proposition visant à limiter. Le ministère de la Défense préférait l'option A, car elle limitait les armes offensives des Russes mais ne touchait pas aux domaines dans lesquels nous avions de l'avance (ni aux armes défensives). Même si l'option A était vouée à l'échec, il serait toujours possible d'imputer cet échec au

manque de vigilance de nos négociateurs. Dans tous les cas, les obstacles nationaux à l'option A étaient encore plus sérieux que pour l'option B.

Quant aux deux options les plus « globales », j'étais convaincu que les Soviétiques n'accepteraient jamais une interdiction des M.I.R.V. avant même d'avoir pu essayer les leurs ; ils n'accepteraient jamais, non plus, une inspection des sites. En outre, je ne croyais pas l'Union soviétique susceptible de procéder aux importantes réductions de missiles offensifs que demandait l'option D ; elle penserait certainement que nous cherchions par là à interrompre à mi-course son propre développement tout en n'imposant aucune limite à nos forces en bombardiers. D'un autre côté, chacune de ces options était compatible avec notre sécurité et représentait bien des avantages par rapport aux résultats d'une éventuelle course aux armements.

Je choisis donc de conseiller au Président les options C et D pour le début des négociations. Cela satisfierait, au Congrès et dans l'administration, les partisans de l'interdiction sur l'A.B.M. et les M.I.R.V., et en outre donnerait au public une impression positive : celle d'avoir été favorables à des limitations globales. Si les Soviétiques acceptaient ces options, nous aurions fait un grand pas en avant ; s'ils les rejetaient, comme je m'y attendais, nous pourrions toujours proposer l'option B en nous trouvant dans une position plus forte sur le plan national et administratif. Si les Russes nous faisaient la surprise d'accepter notre offre, le résultat serait compatible avec notre sécurité. Le Président m'approuva et, le 10 avril, je donnai des instructions en ce sens.

Pendant tout ce temps, j'étais resté en contact épisodique avec Dobrynine. Le 18 février, il m'avait demandé quelle position nous avions l'intention d'adopter sur l'A.B.M., et si nous préférions un accord limité ou global. Nous étions convenus de nous revoir le 10 mars. J'avais amené Larry Lynn, mon spécialiste de l'analyse de systèmes, pour expliquer ce que nous pensions de l'A.B.M. de manière générale. Dobrynine lui posa quelques questions pour la forme, puis demanda à me parler seul à seul. Sur un ton laissant entendre que l'on me faisait l'honneur de nouvelles importantes, il me déclara que le Kremlin envisageait un accord soit limité soit global. Il était peut-être préférable de travailler à un accord global, ce qui permettrait de résoudre également d'autres problèmes politiques. Tout cela était fort séduisant, mais sans portée réelle, car Dobrynine n'expliqua pas ce que les Soviétiques entendaient par « global » ou « limité ». Je répondis donc que ce que nous voulions, c'était du concret.

Dobrynine avait un talent infini pour mettre son interlocuteur américain sur la défensive. Le 7 avril, il se plaignit de ce que les parties s'apprêtaient à reprendre les négociations SALT en connaissant à peine leurs positions respectives ; il ne se rappelait aucun exemple de négociations où les parties aient été ignorantes de leurs objectifs respectifs. Il faut avouer qu'il n'avait pas tort. Cependant, il semblait nous rendre entièrement responsables de cet état de choses. Il n'était pas le moins du monde embarrassé par l'idée que rien n'empêchait l'Union soviétique de contribuer à éclairer la lanterne de tout le monde. Tout au long de SALT – et sans qu'il me souvienne d'aucune exception à cela – les propositions soviétiques furent soit totalement intéressées donc inacceptables, soit de simples réactions à nos propres propositions.

Le 9 avril, je déclarai à Dobrynine, avec l'accord du Président, que nous ferions plusieurs propositions globales à Vienne (je pensais aux options C et D). Cependant, si les Russes préféraient travailler à un accord limité, nous étions prêts à l'envisager aussi. Dobrynine promit de ramener une réponse de Moscou, où il se rendait à nouveau pour consultation.

En fait, cette réponse fut donnée non par lui, mais au cours des entretiens de Vienne qui reprirent le 16 avril. Et, comme on va le voir, les Russes ne pensaient ni à un accord global ni à un accord limité sur la limitation des armements stratégiques : ils pensaient à une alliance politique contre la Chine.

Les négociations de Vienne se déroulèrent comme je l'avais prévu. Dans l'expectative, la délégation des Etats-Unis présenta d'abord l'option C, puis l'option D. Les négociateurs soviétiques ne tardèrent pas à rejeter les limitations d'armes offensives incluses dans les deux projets. Par contre, ils acceptèrent de limiter les systèmes A.B.M. aux deux capitales avec une vitesse surprenante et absolument sans précédent – au bout de quelques jours. Les Russes savaient reconnaître ce qui était bon. Ils ne craignaient pas de conserver ce qu'ils possédaient déjà, tout en nous coinçant avec ce que le Congrès n'approuverait jamais.

Malheureusement pour eux, ils ne purent résister à la tentation de pousser trop loin leur chance. Au lieu de se débarrasser de la partie du programme stratégique américain qui les inquiétait le plus – l'A.B.M. – en faisant une proposition raisonnable pour la limitation des armes offensives, ils avancèrent un plan tellement orienté en leur faveur que même les plus farouches partisans des limitations n'auraient pu l'accepter. Ils demandaient un plafond pour la production d'I.C.B.M., de S.L.B.M. et de bombardiers lourds supplémentaires. Sans donner de chiffres, mais en insistant pour que l'on tînt compte de tous les vecteurs capables d'atteindre l'U.R.S.S. en raison de leur localisation géographique – en d'autres termes, tous nos bombardiers en Europe et ceux situés sur nos porte-avions. Le déploiement et la production des M.I.R.V. seraient interdits, mais non les essais en vol. Il s'agissait là, bien sûr, d'une manoeuvre permettant aux Soviétiques de poursuivre leurs propres développements et essais en vol, tout en gelant nos déploiements jusqu'au moment où ils nous auraient rattrapés. En outre, il n'y avait aucun moyen fiable de faire respecter l'interdiction sur la production.

Les Russes ne montrèrent de souplesse qu'à propos des intérêts de leurs alliés. La délégation américaine redoutait de façon générale que l'incursion au Cambodge nuise aux négociations. Cette crainte se révéla non justifiée. Kossyguine se contenta de se plaindre vaguement lors d'une conférence de presse. Quant à la délégation soviétique à Vienne, elle ne se préoccupa pas du Cambodge et travailla comme d'habitude. Cela signifiait que nous allions nous embourber dans un débat ésotérique. Il devenait clair que SALT avait capoté.

Nos délégués devenaient de plus en plus nerveux, certains parce qu'ils voulaient des instructions fraîches pour sortir de l'impasse, d'autres parce qu'ils les redoutaient. Gerry Smith, qui dirigeait notre délégation à Vienne et se trouvait en contact constant avec Washington, était engagé avec moi dans des négociations internes d'autant plus complexes que nous nous comprenions fort bien en vérité. Il voulait que je lui lâche la bride, ce que j'étais décidé à ne pas faire. Le 20 mai, Smith m'informa que la délégation était à court d'instructions, et qu'elle allait avoir besoin de « prendre des initiatives » dépassant le cadre des « sacrosaintes » instructions. Je n'étais pas prêt à cautionner un tel blanc-seing. Je m'étais rendu compte que certains des membres les plus fougueux de la délégation avaient tendance à présenter des projets de leur cru aux Soviétiques. Lorsque l'homologue russe ne répondait pas, soit parce qu'il restait sans voix soit parce qu'il n'avait pas d'instructions, le membre de la délégation s'empressait de rapporter à Washington que le Russe « n'avait pas dit non » ou « avait manifesté beaucoup d'intérêt », ce qui laissait entendre que sa préférence était évidemment aussi celle des Russes. Pour éviter ces initiatives, je demandai à Smith de me présenter une proposition précise, et aux services ministériels de me faire connaître leurs points de vue.

Comme je m'y attendais, tous les services se mirent à pencher pour l'option B (gel sur les missiles et système A.B.M. limité au N.C.A.), à laquelle ils n'avaient prêté aucune attention quatre semaines plus tôt. Tous préconisaient d'accepter un plafond offensif d'environ 2 000 vecteurs, autorisés à transporter des M.I.R.V. Les spécialistes du ministère de la Défense tenaient aux M.I.R.V. qui permettaient de contrebalancer la supériorité numérique croissante des Russes dans le domaine des lanceurs nucléaires, et de pénétrer les systèmes de défense A.B.M. soviétiques. (De toute façon, tous étaient d'accord pour dire que la proposition soviétique interdisant la production des M.I.R.V. mais permettant les essais sur les M.I.R.V. était absolument inacceptable.) Les Affaires étrangères et l'A.C.D.A. demandaient l'interdiction totale de l'A.B.M., tandis que la Défense voulait conserver le N.C.A. (même si cela signifiait, dans la pratique, la mort de l'A.B.M.). La plus intéressante des propositions individuelles vint du ministère de la Défense : le ministre adjoint Dave Packard affirmait qu'il était impératif de geler au plus tôt les armes offensives, car la réduction de notre budget de défense rendrait presque impossible le maintien des forces stratégiques actuelles, et *a fortiori* leur augmentation. Il demandait de conclure au plus vite un accord sur la limitation des armements stratégiques sur la base des chiffres actuels.

En d'autres termes, les pressions du Congrès et d'ailleurs menaçaient de nous priver de tout moyen de marchander ; on nous demandait d'arrêter le développement des armements soviétiques en menaçant de réduire nos propres forces. Lorsque nous parvînmes à un accord en 1972, ces circonstances furent oubliées, et les critiques ne représentèrent plus aucun danger. Puis, tout à coup, on se mit à contester les limites numériques, qui correspondaient pourtant presque exactement à celles qu'avaient proposées divers

ministères en 1970 et que le Pentagone avait tant réclamées. Pour certains, arrêter l'armement des Soviétiques en maintenant notre programme actuel – ce que nous avons presque été incapables de faire en raison des attaques du Congrès et des media – équivalait à une « concession unilatérale » de la part des Etats-Unis.

[...]

Pendant ce temps, à Vienne, Smith réclamait à cor et à cri une nouvelle option, tandis que le négociateur soviétique, Vladimir Semenov, proposait une suspension. J'entrepris Dobrynine pour tâcher de savoir ce que voulaient les Russes. Plus important encore, Nixon me pria de faire comprendre à Dobrynine que c'était lors d'une réunion au Sommet, et non à Vienne, que serait conclu l'accord SALT – ce qui fut le signal d'une dispute de trois ans avec Smith pour savoir à qui revenait le mérite de SALT.

Le soir du 23 juin, je rencontrai Dobrynine dans la Salle des cartes de la Maison Blanche. On pouvait interpréter de trois façons, déclarai-je, la proposition qu'avait faite Semenov de suspendre les séances plus tôt que prévu. Un, l'Union soviétique ne voulait parvenir à aucun accord SALT cette année. Deux, l'Union soviétique voulait un accord à Vienne, et utilisait ce moyen pour provoquer une nouvelle proposition des Américains ; trois, l'Union soviétique voulait conclure un accord, mais pas à Vienne, et bloquait les négociations là-bas pour permettre aux dirigeants des deux pays de régler le problème. Je serais reconnaissant à Dobrynine de bien vouloir m'éclairer là-dessus. Dobrynine répondit que la première interprétation était évidemment fautive. L'Union soviétique tenait à parvenir à un accord SALT, même si nos deux positions étaient encore trop éloignées pour permettre d'avancer une date. Quant à Vienne, l'Union soviétique estimait que nous n'avions pas assez de temps pour négocier un accord portant sur les armes offensives et défensives. Pour ce qui était d'un Sommet, Dobrynine n'avait aucune instruction à ce sujet et devrait s'en enquérir auprès de Moscou. Cependant, il fit clairement comprendre que Moscou préférerait un accord portant uniquement sur la limitation des systèmes A.B.M. Nous savions enfin ce que les Soviétiques entendaient par un accord limité.

Le matin du 25 juin, je partis avec le Président pour San Clemente. Après notre départ, Dobrynine envoya un aide-mémoire proposant en fait deux accords immédiats : le premier sur la limitation des systèmes A.B.M. à Moscou et Washington ; le deuxième sur le problème posé par « la réduction des risques de guerre nucléaire entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis par suite d'un usage accidentel ou illicite d'armes nucléaires ». En d'autres termes, les Soviétiques voulaient arrêter la poursuite du seul programme stratégique que nous étions réellement en train de mettre en place, tout en rejetant toutes les limitations sur les missiles offensifs, qui étaient notre principal sujet de préoccupation. Selon Dobrynine, la délégation soviétique avait reçu les instructions nécessaires pour travailler en ce sens.

Quant à l'accord sur « une guerre accidentelle », c'était carrément l'attrape-nigaud. S'il avait pour but de protéger les superpuissances contre une malfaçon de leurs propres armes, il suffisait d'établir des moyens de communication rapide et de se mettre d'accord sur la façon de réagir. Mais s'il fallait entendre par usage « illicite » les armes des autres puissances nucléaires, nous nous trouvions devant un important problème politique. Nous serions alors associés à l'Union soviétique contre deux alliés, le Royaume-Uni et la France – et contre la République populaire de Chine, avec laquelle nous cherchions, même à cette époque, à établir le contact. Il devint manifeste que c'était précisément ce que les Russes avaient derrière la tête lorsque le 30 juin, à Vienne, Semenov se mit inopinément à discourir sur les risques de lancements de missiles accidentels ou non autorisés. Et, le 2 juillet, Semenov déclara aussi, en privé, à un membre de notre délégation, que « ce qu'il faut, c'est que nos deux gouvernements s'engagent à prendre ensemble des mesures pour éviter qu'une guerre n'éclate à la suite d'un geste accidentel, non autorisé ou provocant de qui que ce soit. Nous devons leur (aux autres pays) faire savoir que nous agissons de concert pour répondre à toute tentative de provocation ». C'était une violation des règles de notre « filière » réservée à des contacts au niveau Nixon-Brejnev. Elle s'expliquait peut-être par la difficulté des Russes à comprendre un Corps exécutif pratiquant la séparation des pouvoirs en son sein même.

Quoi qu'il en soit, le 4 juillet, j'envoyai la proposition de Dobrynine à Smith et lui demandai ce qu'il en pensait. Smith répondit, le 5 juillet, qu'elle semblait « trop limitée pour correspondre aux intérêts américains.

Toute limitation du système A.B.M. américain devrait aller de pair avec une limitation des systèmes d'armes offensives soviétiques. Notre désir d'un résultat positif à Vienne ne doit pas nous conduire à engager prématurément notre principal atout. »

Je fus d'accord avec Smith, avec une restriction : l'offre de ne négocier qu'un accord sur l'A.B.M. était trop limitée, j'en convenais ; mais elle était beaucoup trop globale si l'on tenait compte de la collusion antichinoise à laquelle elle visait au travers de l'allusion à une guerre accidentelle. J'en conclus que nous avions tout intérêt à revenir au plus vite à SALT. Avec l'accord de Nixon, j'informai Smith que nous insisterions pour lier la limitation des armes offensives à celle des armes défensives – parce que nous avions pour principal objectif de limiter les armes offensives soviétiques, et parce que nous n'arrêterions pas sans réciprocité la production des seules armes nouvelles que nous fabriquions. En outre, nous ne compromettrions pas les espoirs de notre politique envers la Chine et ne ferions pas croire à un condominium américano-soviétique en concluant des accords visant des pays tiers. Le meilleur atout serait une proposition plus réaliste que les options C et D et à laquelle nous pourrions nous tenir pendant longtemps.

Je soumis donc au Président un long rapport dans lequel je suggérais une nouvelle proposition reprenant les points principaux de l'option B. Cependant, il me semblait essentiel d'éliminer la proposition d'une défense des N.C.A. qui revenait, pour nous, à interdire l'A.B.M. Je jugeais préférable de maintenir le déploiement auquel les deux parties procédaient en fait. Néanmoins, il valait mieux interdire l'A.B.M. que le limiter à la défense des N.C.A., car cela supprimerait tout au moins l'A.B.M. soviétique, lequel était, à mon sens, le principal bénéficiaire du projet de limitation aux N.C.A. De plus, offrir d'interdire l'A.B.M. avait les mêmes conséquences administratives pratiques que la présentation de l'option C quelque temps auparavant. Cette offre serait sûrement rejetée, surtout si elle était doublée d'un gel sur les armes offensives : à partir de là, cela nous permettrait d'insister pour que les sites existant ne soient pas supprimés. Je conseillai donc au Président d'autoriser notre délégation à proposer une interdiction de l'A.B.M. pour remplacer éventuellement la limitation aux N.C.A. (tout en ne retirant pas encore cette dernière). Le Président approuva ma recommandation, et des directives furent données en ce sens le 9 juillet. Cette proposition, qui fut peaufinée par la suite, fut celle à laquelle se tint notre délégation jusqu'à la fin de la session de Vienne, qui fut ajournée le 14 août.

Cette position représentait un progrès considérable ; elle introduisait certains des éléments qui constituèrent les accords de 1972. Elle nous permettait de poursuivre un développement technologique capital (les M.I.R.V.), qui allait pour nous, servir de contrepoids à l'accroissement numérique de l'arsenal soviétique (auquel nous savions que les Soviétiques étaient en train de procéder) ; elle ne faisait obstacle à aucun des programmes offensifs que nous envisagions de mettre en place. Elle nous faisait lier étroitement entre elles les limitations portant sur les armes offensives et défensives : nous ne limiterions notre système A.B.M. – si le Congrès le voulait bien – que si les Soviétiques mettaient un terme à leur armement offensif. Elle manifestait clairement que nous refusions de laisser SALT restreindre le nombre de nos avions qui se trouvaient sur des bases avancées et défendaient l'Europe occidentale et l'Asie. Proposer l'interdiction de l'A.B.M. était le premier pas vers un abandon de l'inconfortable position qui prônait la défense des N.C.A.

Comme cela arrivait si souvent, les Russes se montrèrent trop gourmands. Ils pensaient être en mesure d'obtenir des conditions meilleures encore en attendant que des pressions intérieures nous poussent à des réductions unilatérales. Ils voulaient arrêter notre programme A.B.M., mais n'étaient pas encore prêts à accepter un gel sur les armes offensives, peut-être parce que leur propre armement était encore insuffisant. Néanmoins, lors d'une réunion avec la Commission consultative de John McCloy fin juillet, je prédis qu'un accord conforme à notre proposition serait conclu dans les deux ans. Il le fut deux mois plus tôt que prévu.

Entre-temps, j'avais commencé à m'inquiéter de l'importance que les négociations SALT semblaient prendre pour bien des gens. Je craignais – et il se révéla que j'avais raison – que ces négociations n'aient à porter tout le poids des relations Est-Ouest. Cela me poussa, le 13 juillet, à envoyer au Président un rapport dans lequel je lui conseillais de ne pas traiter un éventuel accord comme l'événement du siècle. Je soulignai que, même liée par SALT, l'Union soviétique serait un jour capable de menacer nos missiles basés à terre en combinant charge, précision accrue et développement des M.I.R.V. « Les Soviétiques pourraient bien croire qu'ils ne se

trouveraient plus jamais en position d'infériorité stratégique. En fait, ils s'attendraient à retirer de considérables avantages politiques de la ratification officielle d'une "égalité" stratégique. » Quant aux Chinois, ils craindraient certainement qu'un accord SALT n'annonçât un condominium américano-soviétique. « Ils prévoiraient une détente générale sur le front occidental de l'U.R.S.S., et pourraient bien soupçonner l'existence d'un accord tacite par lequel les Etats-Unis auraient donné carte blanche aux Russes dans leurs relations avec la Chine. » Quant aux relations américano-soviétiques, elles continueraient à se caractériser par cette combinaison ambiguë de menace et de promesses inévitables dans un conflit idéologique se déroulant à l'ombre sinistre d'armes de destruction totale.

« Aucun des accords de l'après-guerre conclus avec l'U.R.S.S. pour limiter les armements n'a été le tournant qu'espéraient ses partisans. Cependant, un accord sur les armements stratégiques, même limité, aurait probablement des effets beaucoup plus profonds. Actuellement, les Soviétiques préparent leur prochain plan quinquennal et le XXIV^e congrès du Parti. De plus, bien des faits indiquent qu'il y aura sans doute un remaniement au sommet. Dans de telles circonstances, un accord ne pourrait qu'influencer l'orientation générale de la politique soviétique...

En même temps – et il faut que cela soit bien clair – cela n'empêcherait pas les dirigeants russes de peser lourdement sur l'Europe de l'Est s'ils estimaient que les effets de la « détente » diminuaient l'hégémonie soviétique dans cette zone. Cela n'empêcherait pas les Soviétiques de chercher à servir leurs intérêts et à nuire aux nôtres en Europe occidentale, au Moyen-Orient, en Méditerranée, et partout ailleurs. De plus, l'élite dirigeante soviétique craindrait toujours qu'augmenter les échanges et faciliter la libre-circulation des hommes et des idées ne contamine sa société. Les Soviétiques calculeraient probablement que nous tenons suffisamment à protéger l'accord pour être prêts à tolérer de telles actions, surtout si rien ne prouve avec certitude que l'U.R.S.S. viole les termes réels de SALT. »

Pour moi, SALT n'était pas un remède miracle. J'y voyais l'occasion de rétablir l'équilibre stratégique, mais aussi celle de poser quelques barrières politiques sans lesquelles les crises étaient inévitables, indépendamment de SALT. Sur le plan militaire, le développement soviétique serait retardé, ce qui lèverait la menace contre nos forces terrestres. Cela nous aiderait à protéger les centres nerveux de notre défense et à rattraper notre infériorité numérique malgré la tempête soulevée par le Vietnam.

SALT pouvait marquer le début d'un processus de limitation mutuelle, sans lequel l'humanité connaîtrait tôt ou tard l'apocalypse. Les comportements politiques devraient changer. En outre, ces négociations devraient être intégrées dans une stratégie d'ensemble qui maintiendrait la cohérence de l'Alliance occidentale et permettrait une ouverture vers la Chine. Vraiment, SALT était important. Mais nous ne devons pas en faire dépendre toute notre politique étrangère.

[...]