

LA NÉGOCIATION SUR L'INDOCHINE À LA CONFÉRENCE DE GENÈVE (1954)

Laurent Cesari

Presses Universitaires de France | « Relations internationales »

2008/3 n° 135 | pages 7 à 24

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130568612

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2008-3-page-7.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La négociation sur l'Indochine à la Conférence de Genève (1954)

Genève compte parmi les conférences internationales les plus notables de la décennie postérieure à 1945. Le gouvernement helvétique en avait conscience, qui misait sur l'occasion pour remettre la ville au cœur des réunions diplomatiques, comme à l'époque de la Société des Nations¹. Quelques mois après la mort de Staline et l'armistice en Corée, un « dégel » des relations Est-Ouest semblait envisageable. Le programme comprenait des questions importantes : le traité de paix en Corée, et surtout l'arrêt des combats en Indochine, seule « guerre chaude » du moment. La conférence donnait à la République populaire de Chine (RPC), qui aspirait à se voir reconnue comme grande puissance, l'occasion de négocier pour la première fois aux côtés des quatre principaux membres du Conseil de sécurité : États-Unis, France, Royaume-Uni, Union soviétique (URSS). Étaient encore représentées les puissances asiatiques intéressées aux deux conflits, soit, pour l'Indochine, les États associés (Cambodge, Laos, État du Viêt-nam), et la République démocratique du Viêt-nam (RDV). L'Inde était également présente à titre officieux en la personne de Krishna Menon, un diplomate proche de Nehru.

Les débats sur l'Indochine à Genève ne relèvent pas seulement de la décolonisation. Contrairement aux Khmers Issarak et au Pathet Lao, qui ne réussirent pas à se faire inviter à la conférence, la RDV n'était pas une simple rébellion armée, mais un État avec un territoire et reconnu depuis 1950 par un bloc de la guerre froide, tout comme son rival baodaïste. Néanmoins, la décolonisation imprima sa marque à la négociation, car les nouveaux traités égalitaires d'indépendance-association entre la France, le Cambodge et le Laos n'avaient pas été ratifiés au moment de la conférence, et celui avec le Viêt-nam fut seulement paraphé le 4 juin 1954. Les États associés se montraient donc d'autant plus jaloux de leur souveraineté que celle-ci restait

1. Guy Mettan, *Genève ville de paix : de la Conférence de 1954 sur l'Indochine à la coopération internationale*, Genève, Slatkine, 2004, p. 75-84.

partielle. La situation offrait des possibilités de manœuvre aux États-Unis, hostiles (puis résignés) à l'arrêt des combats, et décidés à maintenir la RPC au ban de la communauté internationale.

En effet, le conflit sino-américain structura autant la conférence que la guerre franco-vietminh. La négociation nécessita donc des médiateurs : Eden, Molotov et Zhou Enlai. Ils parvinrent à un armistice, en forçant souvent la main de leurs alliés. En revanche, les concessions même acceptées par les médiateurs pour éviter une intervention militaire américaine allaient déboucher sur un règlement fragile, dont les ambiguïtés de rédaction rendaient possible une reprise des combats.

* * *

Genève découle de la volonté affichée des Soviétiques de revenir au concert des grandes puissances en y incluant la RPC. Moscou avait demandé une conférence à cinq entre chefs de gouvernement, sur la situation mondiale, mais les Occidentaux n'acceptèrent que des réunions au niveau des ministres, et imposèrent une dissociation des questions. Allemagne et Autriche furent discutées à quatre à Berlin, en janvier et février 1954, mais entre puissances occupantes et non au titre d'un concert. À Berlin, il fut seulement entendu que, à la Conférence de Genève sur la Corée, les États intéressés pourraient également traiter de l'Indochine. Les puissances invitées à Genève étaient les mêmes qu'à Berlin : l'URSS n'obtint pas ce statut pour la RPC. Chaque pays invitant pourrait convier les délégations de son choix à la réunion sur l'Indochine, où elles seraient traitées sur un pied d'égalité, mais sans que la participation aux débats impliquât la reconnaissance diplomatique au cas où elle n'aurait pas été préalablement accordée. Le choix de la présidence fut dicté par le refus américain de voir celle-ci confiée à la RPC, fut-ce temporairement. (De même, Foster Dulles avait interdit aux membres de la délégation américaine de s'asseoir à la même table qu'un Chinois².) Une présidence tournante entre tous les participants était donc exclue. Les États-Unis refusaient également une présidence indienne, qui aurait indirectement cautionné les principes de la coexistence pacifique, implicitement hostiles à leur politique de pressions sur la RPC³. Les Occidentaux proposèrent donc d'abord la même présidence tournante à trois que pour les séances sur la Corée : Royaume-Uni, Thaïlande et URSS. Molotov refusa cet arrangement qui aurait conféré aux Occidentaux deux voix sur trois. Les 27 et 28 avril 1954, il s'entendit avec Bidault sur une présidence alternée entre le Royaume-Uni et l'URSS⁴.

2. James Cable, *The Geneva Conference of 1954 on Indochina*, Londres, 2000, p. 69.

3. Gilles Boquérat, « India's commitment to peaceful coexistence and the settlement of the Indochina war », *Cold War History*, vol. 7, n° 2, mai 2005, p. 211-234 (voir p. 217 et n. 26 p. 231).

4. G. Mettan, *Genève ville de paix*, op. cit., p. 125 ; Chantal Morelle, « Les relations franco-soviétiques à la fin de la guerre d'Indochine », *Revue d'histoire diplomatique*, année 2004, n° 2, p. 111-123 (voir p. 117).

Ces difficultés de procédure découlent surtout de l'affrontement entre les États-Unis et la RPC. Au contraire, la France et l'Angleterre accepteraient des accommodements avec Beijing. De ce fait, le cours des négociations à Genève découle au moins autant des divergences au sein de chaque camp que de la bipolarité Est-Ouest.

Toutes les délégations communistes sont favorables au principe de la négociation. Dès le 2 mars 1954, la RPC a prévenu l'URSS qu'elle souhaite la partition du Viêt-nam au 16^e parallèle⁵. Le 17 mars, le ministère soviétique des Affaires étrangères a retenu cette hypothèse comme solution de repli, à défaut d'une souveraineté vietminh sur l'ensemble du territoire vietnamien, à condition que la coupure soit suivie d'un référendum sur l'unification du Viêt-nam après le retrait du corps expéditionnaire français. Même la RDV, qui n'accepte manifestement la partition que sous la contrainte, ne remet pas en cause le principe d'une paix négociée à laquelle elle serait partie⁶.

Au contraire, du côté occidental, États-Unis et États associés souhaitent éviter la négociation elle-même. À Berlin, Dulles n'a admis l'inscription de l'Indochine au programme de Genève que pour inciter le cabinet Laniel à faire ratifier la Communauté européenne de défense (CED), et pour éviter son remplacement par un gouvernement favorable à la paix à tout prix. Il quitte Genève le 3 mai, après trois journées de présence et cinq jours avant l'ouverture des débats sur l'Indochine, avec l'espoir de les faire ainsi échouer⁷. (La direction de la délégation américaine échoit alors au sous-secrétaire d'Etat Walter Bedell Smith.) Cette attitude découlle à la fois du refus de principe d'entériner le passage d'un nouveau territoire sous souveraineté communiste, d'une option politique fondamentale visant à éroder l'alliance sino-soviétique en multipliant les pressions sur Pékin, et du poids du « lobby chinois » (nationaliste) au sein du Parti républicain. Les États associés, pour leur part, refusent toute concession à des mouvements qu'ils considèrent comme de simples rebelles. S'y ajoute, dans le cas du Viêt-nam, l'interférence entre décolonisation et guerre froide. En rétorsion aux tergiversations du cabinet Laniel pour accorder au Viêt-nam une association égalitaire avec la métropole, Bao Dai a extorqué le 6 mai, comme prix de sa participation à la conférence, l'engagement écrit que la France refuserait la partition du pays⁸.

5. Zhou Enlai, « Preliminary opinion on the assessment of and preparation for the Geneva Conference », 2 mars 1954, *Cold War International History Project Bulletin* (ci-après : *CWIHP Bulletin*), n° 16, automne 2007 - hiver 2008, p. 12-13.

6. Mari Olsen, *Soviet-Vietnam Relations and the Role of China, 1949-1964 : Changing Alliances*, Londres, Routledge, 2006, p. 32, 33, 38, 42, 43.

7. Sir James Cable, « La Conférence de Genève sur l'Indochine », *Histoire, économie et société*, vol. 13, n° 1, 1^{er} trimestre 1994, p. 63-75 (voir p. 65-66) ; Lloyd C. Gardner, *Approaching Vietnam : From World War II to Dienbienphu*, New York, Norton, 1988, p. 260-261.

8. Arthur J. Dommen, *The Vietnamese Experience of the French and the Americans : Nationalism and Communism in Cambodia, Laos, and Vietnam*, Bloomington, Indiana University Press, 2003, p. 213, 224-231 ; Jean Lacouture, Philippe Devillers, *La fin d'une guerre : Indochine, 1954*, Paris, Le Seuil, 1960, p. 106-107, 121-124.

Dans ces conditions, les délégations communistes se concertent bien plus étroitement que leurs homologues occidentales. Réunis à Moscou en avril 1954, en compagnie de Khrouchtchev et de Hô Chi Minh, Molotov, Pham van Dong et Zhou Enlai se sont répartis leurs rôles respectifs à Genève. RDV et RPC, puissances asiatiques directement intéressées, présenteront des éléments de règlement, tandis que l'URSS, chef de coalition, se posera en arbitre, proposera des procédures et négociera les conditions pour faire accepter les demandes de ses alliés par les Occidentaux. La présence de la RDV à Genève est jugée indispensable, celle des États associés acceptable en contrepartie, mais celle des Khmers Issarak et du Pathet Lao seulement souhaitable. Après la paix, les ingérences américaines en Indochine devront cesser et la RDV ménagera les intérêts économiques et culturels de la France sur son futur territoire⁹.

Une ambiguïté subsiste quant à la partition du Viêt-nam : selon les sources chinoises, la RDV aurait accepté à Moscou un partage du pays au 16^e parallèle, éventuellement temporaire¹⁰. En revanche, selon l'histoire officielle de la diplomatie vietnamienne, la RDV n'admettait pas encore la partition, car elle ne voulait pas céder l'interzone 5, région de l'Annam autour de Qui Nhon et Quang Ngai où elle avait réussi à se maintenir depuis 1945. Pham van Dong n'aurait compris qu'une fois arrivé à Genève le plan sino-soviétique de partition. D'après cette source, le Bureau politique du Lao Dong n'aurait admis que le 4 juin « une partition entre le 16^e parallèle et la Route coloniale 9, *mais pas plus au Nord* »¹¹. Cette version vietnamienne paraît contestable, car, si la RDV a pu refuser la partition à Moscou, comment croire qu'elle n'ait pas été informée du projet ? C'est en effet dans un télégramme envoyé vers le 11 mars 1954 que Zhou Enlai proposait à Hô Chi Minh une partition au 16^e parallèle¹². En tout cas, une négociation entre puissances communistes restait manifestement nécessaire à Genève. Elle était facilitée par la convergence des positions entre Pékin et Moscou, devant le front desquelles la RDV, plus intransigeante mais dépendante de l'aide chinoise, ne pouvait que s'incliner à la longue.

Inversement, dans le camp occidental, l'hostilité à la négociation provient des États-Unis, chef de coalition et bailleur de fonds indispensable,

9. Ilya V. Gaiduk, *Confronting Vietnam : Soviet Policy toward the Indochina Conflict, 1954-1963*, Stanford (Cal.), Stanford University Press, 2003, p. 18-19, 22-23, 31-34 ; Evguenia Obitckina, « L'URSS dans le règlement du premier conflit indochinois », *Revue d'histoire diplomatique*, année 2004, n° 2, p. 97-110 (voir p. 103) ; M. Olsen, *Soviet-Vietnam Relations...*, *op. cit.*, p. 38.

10. *Ibid.* ; Qu Xing, *Le temps du soupçon : les relations franco-chinoises, 1949-1955*, Paris, Éd. You-Fong, 2005, p. 296.

11. *The Diplomatic Struggle as Part of the People's National Democratic Revolution (1945-1954)*, vol. 2 (*Ministry of Foreign Affairs, Hanoi, 1976 ; acquired by Professor Christopher Goscha ; translated by Merle L. Pribbenow*). Italiques dans l'original. Document aimablement communiqué par Pierre Journoud.

12. Reproduit dans le dossier de documents réuni pour le colloque *Reconsidering the 1954 Geneva Conference : New Archival Evidence* (Washington, 17-18 février 2006). Source aimablement communiquée par Pierre Journoud.

alors que le combattant principal, la France, veut mettre fin aux opérations. (Les hésitations de l'équipe Laniel à ce propos causeront sa chute le 12 juin, et son remplacement le 17 par Pierre Mendès France.) La délégation américaine aurait d'ailleurs été en peine pour présenter des propositions de règlement, puisque, refusant le contact avec celles de la RDV et de la RPC, elle dépendait des informations transmises par la France, l'Angleterre et l'URSS pour connaître le point de vue des puissances communistes régionales¹³. Les États-Unis ont néanmoins facilité indirectement la négociation en agitant des menaces militaires, contre l'avis de l'Angleterre, pour inquiéter les délégations communistes. Dulles prend l'initiative d'en discuter avec la France après la chute de Diên Biên Phû, en laissant volontairement filtrer quelques informations. Eden apprendra ainsi l'existence de ces pourparlers par la presse suisse, le 15 mai¹⁴. Le projet ayant échoué, du fait de l'avancée vietminh au Tonkin et de l'absence d'entente entre la France et les États-Unis sur les modalités d'une intervention, Dulles retira sa proposition : à mots couverts et en public le 11 juin, officiellement et en privé le 17. Désormais, les États-Unis se résignaient à la partition, comme l'indiquèrent les Sept Points anglo-américains du 28 juin. (Ce revirement n'influença pas la politique française, Mendès France ayant opté définitivement pour la partition dès le 24 juin.)

Même si telle n'était pas leur intention, les menaces américaines ont secondé efficacement la négociation. Certes, dès la mi-juin, les puissances communistes avaient compris que les États-Unis n'entreraient pas immédiatement dans la bataille. Mais elles avaient besoin d'un répit¹⁵. Le siège de Diên Biên Phû et l'avancée dans le delta du Tonkin avaient épuisé l'armée vietminh ; la RPC devait se reconstruire après la guerre de Corée, et s'apprêtait à lancer son premier plan quinquennal ; de même, l'URSS post-stalinienne prévoyait d'augmenter la production des biens de consommation. Pendant ses entretiens avec Zhou Enlai à Liuzhou (3-5 juillet 1954), Hô Chi Minh mentionna la nécessité de conclure la paix avant les élections législatives américaines de mi-mandat, en novembre¹⁶. Ce n'était donc pas une intervention militaire imminente qu'il redoutait. Son interlocuteur put ainsi plaider efficacement pour une paix de compromis avec la France, faute de quoi, selon lui, Mendès France serait renversé, et les États-Unis entreraient en guerre avec l'appui de la fraction belliciste du Parlement français¹⁷.

Les États-Unis se cantonnant dans des fonctions d'intimidation militaire, trois médiateurs entre la France et la RDV ont maintenu à Genève les

13. Mike Gravel (ed.), *The Pentagon Papers*, Boston, Beacon Press, 1971, vol. 1, p. 112.

14. J. Cable, *The Geneva Conference of 1954...*, op. cit., p. 77.

15. Denise Artaud, « La menace américaine et le règlement indochinois à la Conférence de Genève », *Histoire, économie et société*, vol. 13, n° 1, 1^{er} trimestre 1994, p. 49-62, notamment p. 58.

16. Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2000, p. 60.

17. Qiang Zhai, *The Dragon, the Lion, and the Eagle : Chinese-British-American Relations, 1949-1958*, Kent (Ohio), The Kent State University Press, 1994, p. 142.

méthodes classiques de la négociation diplomatique : Eden, Molotov et Zhou Enlai. Cette médiation était nécessaire, car les chefs de délégation français se montraient eux aussi intransigeants. Bidault, contraint de négocier après la perte de Diên Biên Phû, misait sur les menaces américaines. Lié par ses promesses à Bao Dai, il refusait de rencontrer Pham van Dông et rechignait devant la partition, contrairement aux membres de sa délégation¹⁸. Réciproquement, du fait même qu'il était ouvertement favorable à un règlement négocié, Mendès France craignait que la RDV n'en profitât pour tenter d'imposer une paix léonine. Il demeurait intraitable quant à la fixation de la partition au 17^e parallèle, et aurait voulu éviter toute mention d'une date précise pour le scrutin sur la réunification du Viêt-nam¹⁹.

Tentant de se faire reconnaître comme grande puissance, la RPC doit rassurer. Tirant les leçons du refus des Européens, lors du conflit coréen, de suivre Washington dans une guerre totale contre la Chine, Zhou Enlai s'est fixé pour objectif, dès mars 1954, d'isoler les États-Unis par des manifestations de pacifisme qui rassureront leurs alliés, et par des concessions à la France dont la RDV fera les frais. Les « principes de la coexistence pacifique » (respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, non-agression, non-ingérence dans les affaires intérieures, égalité, avantages mutuels) traduisent en termes généraux cette stratégie inspirée des fronts populaires ou nationaux antifascistes²⁰. Les mêmes considérations inspirent des politesses aux États associés (y compris le Viêt-nam). Le terrain sera ainsi préparé pour le passage de ces États au neutralisme, puis une prise de pouvoir communiste par des moyens non violents, ou du moins sans guerre²¹.

Pour sa part, l'URSS veut ménager à la France une sortie honorable d'Indochine pour créer un climat de détente, propre à faire échouer la ratification de la CED. (Zhou Enlai comprend l'importance de cet objectif pour le camp socialiste dans son ensemble.) Molotov va trouver en Eden le répondant occidental disposé à instaurer cette atmosphère propre à la négociation²².

Le cabinet Churchill, favorable au réarmement, en tenait néanmoins pour une politique de défense propre à minimiser les risques de guerre, d'autant que, à cette époque antérieure aux missiles, le Royaume-Uni

18. Robert F. Randle, *Geneva 1954 : The Settlement of the Indochina War*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1969, p. 234.

19. J. Lacouture, P. Devillers, *La fin d'une guerre...*, op. cit., p. 268.

20. Shu Guang Zhang, « Constructing “peaceful coexistence” : China's diplomacy toward the Geneva and Bandung Conferences, 1954-1955 », *Cold War History*, vol. 7, n° 4, novembre 2007, p. 509-528.

21. François Joyaux, *La Chine et le règlement du premier conflit d'Indochine (Genève, 1954)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1979, p. 296-298, 359 ; Chen Jian, « China and the Indochina settlement at the Geneva Conference of 1954 », dans *The First Vietnam War : Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Mark Atwood Lawrence et Fredrik Logevall, eds), Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2007, p. 240-262 et 346-349 (notamment p. 253-256).

22. *Ibid.*, p. 251-252 ; Paris, Ministère des Affaires étrangères (AMAE), Asie-Océanie, 1944-1955, Dossiers généraux, 194, J. Laloy, note « Entretien avec le conseiller de l'ambassade de l'URSS », 26 mars 1954.

offrait à l'aviation soviétique une cible plus accessible que les États-Unis. Or, au début de 1954, Churchill en vint à craindre que la politique de l'administration Eisenhower, visant à briser l'alliance sino-soviétique en multipliant les pressions directes ou indirectes sur la RPC, ne débouchât sur une guerre atomique. À Genève, Eden déclara, à un journaliste : « Les deux pays qui auraient le plus à souffrir d'un bombardement, nous-mêmes et la Russie, sont aussi les plus désireux de parvenir à un règlement. » Churchill approuva donc le projet d'une partition du Viêt-nam, auquel le *Foreign Office* s'était résolu à la veille de Genève, maintenant qu'existaient un accord secret anglo-siinois qui aurait permis aux forces britanniques, en cas d'avancée chinoise vers le sud, d'entrer en Thaïlande pour défendre la Malaisie à la hauteur de l'isthme de Kra. Enfin, Churchill espérait (en vain) que Genève, conférence au niveau des ministres, ouvrirait la voie à un « sommet » entre chefs de gouvernement qui déboucherait, en Europe, sur « un nouveau traité de Locarno », c'est-à-dire probablement une garantie internationale des frontières soviétiques, en échange de la disparition des régimes de démocratie populaire²³.

Pendant les premières séances de la conférence, le ministère des Affaires étrangères soviétique apprit que la Grande-Bretagne s'opposait à l'extension du conflit indochinois, et avait refusé son appui aérien à la France (vraisemblablement à l'occasion de Diên Biên Phû)²⁴. Molotov saisit l'occasion pour flatter Eden : lui proposant une coprésidence alternée, le 5 mai, il l'avertit qu'il comptait sur lui pour modérer les États-Unis, comme l'URSS se chargerait de calmer la RPC²⁵. Eden accepta la coprésidence, et répondit que Londres et Moscou incarnaient respectivement la droite et la gauche « mutuellement acceptables », reléguant implicitement Pékin et Washington au ban des extrémistes²⁶. En fait, l'harmonie régnait à Genève entre les positions chinoises et soviétiques. Mais, en suggérant l'existence de tensions entre Pékin et Moscou, Molotov cherchait peut-être à créer une fausse symétrie propre à réduire le malaise qu'une prise de distance avec Washington pourrait susciter chez ses interlocuteurs.

L'initiative des premières mesures permettant d'entamer la négociation de Genève revient aux délégations communistes. Confrontés au refus opposé par Bidault à un contact direct avec la RDV, Chinois et Soviétiques devaient trouver un biais pour imposer celle-ci comme interlocuteur légitime. Dans le même mouvement, ils s'employèrent à modérer Pham van Dông pour créer un climat favorable à la négociation.

La discussion sur l'Indochine débutant le 8 mai, au lendemain de la chute de Diên Biên Phû, Pham van Dông adopte une position intransi-

23. John W. Young, *Winston Churchill's Last Campaign : Britain and the Cold War, 1951-1955*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 38, 122, 160-162, 242, 262 (citation), 263, 322, 330, 331.

24. E. Obitckina, « L'URSS dans le règlement... », *op. cit.*, p. 105.

25. I. Gaiduk, *Confronting Vietnam*, *op. cit.*, p. 32.

26. E. Shuckburgh, « Inside left and inside right », *Descent to Suez : Diaries, 1951-1956*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1986, p. 193.

geante. Conformément à la stratégie militaire de la RDV, qui considère l'Indochine comme un champ de bataille unifié, il refuse de se séparer les cas du Cambodge et du Laos de celui du Viêt-nam. Il demande l'invitation des Khmers Issarak et du Pathet Lao, mouvements formellement indépendants de la RDV, mais beaucoup moins puissants qu'elle et sur lesquels elle exerce une tutelle. Au Viêt-nam, il veut un cessez-le-feu sur place, suivi d'un scrutin dans l'ensemble du pays, tous deux supervisés par la France et la RDV. De la sorte, l'État du Viêt-nam serait exclu de tous les organismes de supervision, alors que la victoire de Diên Biên Phû laisse présager un succès électoral du Viêt Minh. Aussi les baodaïstes, favorables eux aussi à un vote dans l'ensemble du pays, exigent-ils avec les États-Unis que le contrôle de ce scrutin, comme celui de l'armistice, incombe à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette référence à l'ONU est évidemment inacceptable pour la RPC, exclue de l'organisation et déclarée agresseur en Corée par l'Assemblée générale. Quant à la procédure, Pham van Dong demande un règlement politique préalablement à un cessez-le-feu. Inversement, la France propose trois règlements de paix séparés, un armistice avant toute discussion politique, et un cessez-le-feu contrôlé par une instance internationale, prévoyant des regroupements dans des zones défendables, mais réparties dans l'ensemble du Viêt-nam pour éviter une partition (« peau de léopard »).

Les positions d'ouverture de la France et de la RDV étaient inconciliables, mais Zhou Enlai sut mettre en avant la question humanitaire des blessés de Diên Biên Phû pour inciter les deux adversaires à entrer en contact. Dès le 30 avril, lorsque Molotov lui avait présenté le ministre chinois, Eden lui avait suggéré d'user de son influence pour que la RDV libère les blessés capturés dans le camp retranché. Zhou Enlai avait répondu que ce geste ne posait pas de difficulté, à condition d'être négocié directement entre la France et le Viêt Minh. Dès le 8 mai, la RPC pressa la RDV d'accepter ce contact, auquel Pham van Dong agréa le 10. Le 17, il fut entendu en séance que l'évacuation des blessés serait discutée en privé par des délégués français et vietminh. Ces entretiens entre militaires débutèrent le 17. Seuls les Français et le Viêt Minh y participaient : la RDV réussit à en faire exclure un officier baodaïste. Se posant à son tour en homme de paix, Molotov prit le relais en accordant la priorité à l'arrêt des combats sur le contenu du règlement. Il admit le 14 le principe d'un contrôle international de l'armistice, puis proposa le 17 de discuter d'abord des modalités de l'armistice, et seulement ensuite des questions politiques, ce qu'accepta Pham van Dong. Toujours le 17, Eden fit admettre la possibilité de réunions à huis clos, dans un secret propre à faciliter la négociation. Les discussions allaient désormais se dérouler surtout en séances restreintes, ou lors d'entretiens privés.

Une fois créée cette atmosphère de négociation, Zhou Enlai lâcha le 20 une première concession politique. Il admit que la teneur du règlement politique pourrait varier entre les trois États, contrairement à la position d'ouverture de Pham van Dong. Un traitement différencié du Cam-

bodge, du Laos et du Viêt-nam devenait ainsi possible. Krishna Menon, qui attachait un prix particulier à cette distinction, fut reçu par Zhou Enlai dès son arrivée à Genève le 23 mai. L'Inde et la RPC venaient de signer, le 29 avril, un accord de commerce relatif au Tibet qui énonçait, pour la première fois publiquement, les principes de la coexistence pacifique. Menon allait servir d'intermédiaire entre Zhou Enlai et Eden qui, très attaché au Commonwealth comme instrument de l'influence britannique au niveau mondial, tenait à ne pas se couper de l'Inde. Les arguments culturalistes, d'origine indienne, sur la différence entre le Cambodge et le Laos de civilisation hindoue, et le Viêt-nam relevant de l'aire chinoise, fournissaient une justification étrangère aux rapports de force, donc présentable, à une politique britannique consistant à faire la part du feu au Tonkin, et à conserver le reste de l'Indochine, autant que possible, dans la mouvance occidentale²⁷.

C'était la faiblesse des Khmers Issarak et du Pathet Lao qui avait incité Zhou Enlai à dissocier les cas du Cambodge et du Laos de celui du Viêt-nam. La poursuite d'un combat sans espoir ne pourrait qu'inciter Phnom Penh et Vientiane à solliciter en réaction l'aide des États-Unis²⁸. Mais même au Viêt-nam, les positions militaires de la RDV variaient : solides au Tonkin, mais plus fragiles en Annam et surtout en Cochinchine, comme l'admirent des experts militaires vietminh devant leurs homologues chinois et soviétiques, le 19 mai. Cette situation empêchait Pham van Dong de résister longtemps aux pressions chinoises et soviétiques en faveur de la partition. Il proposa en séance, le 25 mai, des zones de regroupement militaire d'un seul tenant. Certains membres de la délégation française y virent une proposition implicite de partition. De fait, les 27 et 28 mai, les experts militaires vietminh acceptèrent d'étudier le principe d'une partition selon les parallèles (la ligne de coupure pouvant être fixée aux 13^e, 14^e ou 16^e parallèles), suggéré par leurs homologues chinois. Un accord sur le sort des blessés de Diên Biên Phû ayant été trouvé le 2 juin, des commissions militaires franco-vietminh, consacrées désormais aux modalités techniques de l'armistice, purent s'ouvrir le 3 (toujours en l'absence des baodaïstes). Bidault acceptait maintenant de sonder officieusement et secrètement la RDV, par l'entremise de cette commission technique et non pas politique, sur ses propositions de règlement. Demandée le 9 juin, la réponse parvint le 10. La RDV réclamait le Tonkin avec Hanoi et Haiphong : elle disposerait ainsi d'un territoire viable avec une capitale et

27. Sources des quatre paragraphes précédents : G. Boquérat, « India's commitment to peaceful coexistence... », *op. cit.*, p. 219-221 ; Chen Jian, « China and the Indochina settlement... », *op. cit.*, p. 246-247 ; A. Dommen, *The Vietnamese Experience...*, *op. cit.*, p. 243 ; *The Pentagon Papers*, Mike Gravel (ed.), Boston (Mass.), Beacon Press, 1971, vol. 1, p. 123, 137 ; F. Joyaux, *La Chine et le règlement...*, *op. cit.*, p. 249 ; J. Lacouture, P. Devillers, *La fin d'une guerre*, *op. cit.*, p. 183 ; C. Morelle, « Les relations franco-soviétiques... », *op. cit.*, p. 118 ; M. Olsen, *Soviet-Vietnam Relations...*, *op. cit.*, p. 39-41 ; R. Randle, *Geneva, 1954*, *op. cit.*, p. 212.

28. Yang Kuisong, « Mao Zedong and the Indochina wars », dans *Behind the Bamboo Curtain : China, Vietnam, and the World beyond Asia*, Priscilla Roberts (ed.), Stanford (Cal.), Stanford University Press, 2006, p. 55-96 (voir p. 61).

un port. La partition, à caractère purement militaire, serait temporaire : la réunification interviendrait au moyen d'élections dans l'ensemble du Viêt-nam. Cette position vietminh résultait d'une négociation entre délégations communistes, mais qui n'était pas achevée. La RDV avait admis le principe de la partition le 4 juin, et des experts militaires soviétiques avaient rédigé l'argumentaire sur la nécessité d'un territoire viable. En revanche, les Vietnamiens refusaient la neutralisation de Hanoi et Haiphong que leur avait suggérée Zhou Enlai le 30 mai²⁹.

Au même titre que leurs ministres, des diplomates de métier présents à Genève ont facilité la négociation. Certains membres de la délégation chinoise étaient connus de leurs collègues européens, qui avaient parfois servi en Chine avant 1949. Il était plus facile à ces derniers qu'à la délégation américaine de reprendre le contact. La délégation française, par exemple, pouvait compter sur l'entregent de Jean Chauvel, ambassadeur à Berne, ou du conseiller militaire Jacques Guillermaz. Les entretiens de couloir entre diplomates de métier, témoignage de la persistance des contacts personnels et professionnels malgré la guerre froide, ont même contribué à sauver la négociation sur l'Indochine.

À la mi-juin, la discussion sur le règlement de paix en Corée avait atteint une impasse. La Corée du Sud, soutenue par les Occidentaux, réclamait des élections supervisées par l'ONU dans toute la péninsule, tandis que la Corée du Nord, appuyée par la RDV et l'URSS, exigeait un monopole conjoint des deux États coréens sur le processus électoral. Le Sud étant alors trois fois plus peuplé que le Nord, sa proposition aurait garanti une majorité aux listes non communistes. Réciproquement, la procédure nord-coréenne aurait assuré à Pyongyang, et par son entremise à Pékin et Moscou, un droit de veto sur les activités de la commission électorale³⁰. Quant à la conférence officielle sur l'Indochine, elle n'avait guère progressé depuis le 25 mai. La RDV niait toujours la présence de ses armées au Cambodge et au Laos. Molotov persistait à proposer une commission de contrôle de l'armistice sur le modèle coréen (deux membres communistes et deux non-communistes), composition qui risquait de multiplier les blocages. Il refusait en outre à ces commissions le pouvoir d'imposer leurs décisions aux ex-belligérants³¹. Eden, déçu de l'absence de progrès sur l'Indochine, souhaitait que les chefs de délégation quittent Genève jusqu'à ce que les commissions militaires techniques puissent faire état de nouvelles avancées³². Bedell Smith et Dulles saisirent l'occasion

29. *The Diplomatic Struggle as Part of the People's National Democratic Revolution...*, op. cit. ; F. Joyaux, « À propos des relations sino-vietminh en 1950-1954 », dans *Enjeux et puissances : hommages à Jean-Baptiste Duroselle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 331-346 (voir p. 341-342) ; I. Gaiduk, *Confronting Vietnam*, op. cit., p. 33, 37-38 ; J. Lacouture, P. Devillers, *La fin d'une guerre*, op. cit., p. 210-212.

30. R. Randle, *Geneva, 1954*, op. cit., p. 161.

31. Smith (Genève), n° Secto 440, 14 juin 1954, *Foreign Relations of the United States* (ci-après : *FRUS*), 1952-1954, vol. 16, p. 1137-1141.

32. Ibid., n° Dulte 179, 14 juin 1954, *ibid.*, p. 1132-1134.

pour proposer d'ajourner la conférence sur l'Indochine : les circonstances seraient ainsi réunies pour la conclusion rapide d'un pacte de défense du Sud-Est asiatique, d'autant qu'une visite de Churchill à Washington était prévue dans les prochains jours³³. Au contraire, Chauvel, informé de la proposition de partition présentée par les militaires vietminh le 10 juin, voulait éviter l'ajournement³⁴.

Le 14 juin, en réunion des délégations occidentales, les États-Unis proposèrent donc de mettre fin à la négociation sur la Corée le 15, et à celle sur l'Indochine le 16. Au sortir de la réunion, le diplomate français Jean Paul-Boncour, inquiet, prévint le secrétaire général de la délégation chinoise, Wang Bingnan, qu'il revenait maintenant à la RDV d'offrir rapidement de nouvelles concessions pour relancer la discussion sur l'Indochine³⁵. Or Paul-Boncour, secrétaire des débats sur l'Indochine, connaissait bien Wang Bingnan : il avait été chargé d'affaires en Chine de 1941 à 1943, et avait épousé Asta von Kleist, une parente d'Anna von Kleist, la propre femme de son interlocuteur chinois³⁶.

Effectivement, la conférence sur la Corée est close le 15 juin, avec l'accord d'Eden. Le même jour est annoncée la visite de celui-ci et de Churchill à Washington, à partir du 25 juin. En conférence de presse, Dulles déclare que la réunion sur l'Indochine connaîtra sans doute bientôt le même sort que celle consacrée à la Corée. Rien ne s'oppose donc désormais à la conclusion rapide d'un traité de défense du Sud-Est asiatique entre Occidentaux, dont la signature aurait auparavant gêné la négociation de Genève³⁷. En fait, Eden ne jouait de la menace militaire que pour hâter la négociation, non pour la saborder. Le matin du 15, un diplomate britannique avait prévenu un homologue chinois que les Occidentaux faisaient du retrait des forces vietminh du Cambodge et du Laos une affaire de principe, que le Cambodge avait déjà déposé une plainte à l'ONU à ce sujet, et que le Laos s'apprétait à en faire autant. Il avait conclu : « À notre avis, il est nettement préférable de trouver un accord ici » (à Genève)³⁸.

Dès lors, devant l'urgence, Zhou Enlai impose ses vues à Pham van Dong. Le 15, après la séance plénière, il propose à ses collègues communistes que la RDV retire ses forces du Cambodge et du Laos, reconnaîsse les deux monarchies et renonce à réclamer des zones de regroupement pour les Khmers Issarak et le Pathet Lao. Selon les sources vietnamiennes,

33. *Ibid.*, n° Dulce 180, 14 juin 1954, *ibid.*, p. 1136-1137 ; Dulles, n° Tedul 196, 14 juin 1954, *ibid.*, p. 1146-1147.

34. Smith, n° Dulce 187, 16 juin 1954, *ibid.*, p. 1154-1155 ; Heath à Smith, 16 juin 1954, *ibid.*, p. 1155-1156.

35. Compte rendu chinois de l'entretien Wang Bingnan - J. Paul-Boncour, 14 juin 1954, *CWIHP Bulletin*, n° 16, p. 42-44.

36. F. Joyaux, *La Chine et le règlement..., op. cit.*, p. 120.

37. R. Randle, *Geneva 1954*, *op. cit.*, p. 280.

38. Compte rendu chinois de l'entretien Zhang Wentian - H. Caccia, 15 juin 1954, *CWIHP Bulletin*, n° 16, p. 44-45 (citation p. 44).

la RDV refusera ces options jusqu'au 10 juillet³⁹. D'après des documents chinois, Pham van Dong s'incline devant la volonté conjointe de Zhou Enlai et Molotov⁴⁰. En tout cas, dès le matin du 16 juin, Zhou Enlai vient déclarer à Eden qu'il pense « pouvoir persuader le Viêt-minh de se retirer » du Laos et du Cambodge. Pendant la séance de l'après-midi, il dissocie officiellement le Viêt-nam de ces deux pays, dont il ne demande plus que la stricte neutralisation. L'invitation des Khmers Issarak et du Pathet Lao à Genève est désormais hors de question. En séance, Pham van Dong n'avalise ces concessions que de mauvaise grâce. Pour mieux isoler les États-Unis, la RPC publie enfin, le 17, son accord définitif avec le Royaume-Uni sur l'échange de représentants diplomatiques, dont le principe avait été acquis le 1^{er} juin⁴¹. De son côté, Molotov accepte que la commission internationale de contrôle de l'armistice comprenne un nombre impair de membres, fixé à trois dès le 17 juin, qui permettra de dégager des majorités⁴². Bien que plusieurs ministres aient quitté provisoirement Genève après la séance du 16, la négociation sur l'Indochine est ainsi relancée.

Mendès France allait diriger la délégation française pendant cette nouvelle phase de la conférence. Avec son « pari de Genève », il n'a pas simplement fixé une date limite pour accélérer la négociation. Il a également brandi, comme Bidault, l'épouvantail militaire américain. Lors de sa déclaration d'investiture le 17 juin, il promit seulement de démissionner si la négociation n'avait pas abouti le 20 juillet. Mais, le 7 juillet, il s'engagea en outre à faire voter l'appel au contingent avant de mettre fin à ses fonctions. Sous Mendès France, les Français répétèrent aux négociateurs communistes qu'un armistice inacceptable pour les États-Unis comporterait un risque de reprise des hostilités à moyen terme⁴³. De même, Mendès France demanda que le communiqué Dulles-Eden du 28 juin 1954 menace les délégations communistes d'une aggravation de la situation internationale, si elles refusaient les concessions à Genève⁴⁴. De nouveau, la contrainte opéra : parce qu'ils étaient venus à Genève décidés à parvenir à un accord, Molotov et Zhou Enlai effectuèrent de nouvelles concessions sans consulter Pham van Dong, voire unilatérales, pour conclure dans les délais.

À la prise de fonctions de Mendès France, un accord restait à trouver concernant la localisation de la ligne de démarcation au Viêt-nam, la date du scrutin sur l'unification du pays, l'octroi ou non de zones de regroupement au Pathet Lao (Zhou Enlai ayant renoncé le 17 juin à en obtenir pour les Khmers Issarak), et la localisation de celles-ci⁴⁵. Reprenant une

39. F. Joyaux, « À propos des relations sino-vietminh en 1950-1954 », *op. cit.*, p. 342-343.

40. Chen Jian, « China and the Indochina settlement... », *op. cit.*, p. 249-250.

41. F. Joyaux, *La Chine et le règlement...*, *op. cit.*, p. 164-166, 226-230 (citation p. 227).

42. J. Cable, *The Geneva Conference of 1954...*, *op. cit.*, p. 96-97.

43. Exemple : entretien Mendès France - Zhou Enlai, 13 juillet 1954, dans Pierre Mendès France, *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1986, t. 3, p. 115-119.

44. J. Cable, *The Geneva Conference of 1954...*, *op. cit.*, p. 109-111.

45. Zhou Enlai à Mao Zedong, 18 juin 1954, *CWIHP Bulletin*, n° 16, p. 46.

suggestion de Krishna Menon, Mendès France exigeait une partition au 17^e parallèle, pour que le Laos disposât d'un accès à la mer passant en territoire baodaïste (la Route coloniale 9)⁴⁶. Pour donner au Sud-Viêt-nam le temps de se consolider, il voulait éviter de fixer une date au référendum sur la réunification. Réciproquement, la RDV réclamait une date précise et un délai très bref. Enfin, la France refusait des zones de regroupement au Pathet Lao, par crainte qu'il n'y établisse un pouvoir permanent. À l'inverse, la RDV demandait une vaste zone le long du Plateau des Bolovens, dans l'est et le sud du Laos, qui lui servirait de corridor vers le Sud-Viêt-nam en cas de reprise de la lutte armée⁴⁷.

Le 23 juin, Zhou Enlai évoque devant Mendès France le scrutin sur la réunification du Viêt-nam, mais sans mentionner aucune date. Il accepte en outre de négocier en priorité sur la localisation de la partition, comme le réclame la France⁴⁸. À Liuzhou, Hô Chi Minh accepte comme dernier recours une partition au 17^e parallèle, à défaut du 16^e. De retour à Genève le 12 juillet, Zhou Enlai peut ainsi faire valoir à Pham van Dong que le 17^e parallèle constitue le choix officiel des trois États communistes. Le lendemain, sachant qu'Eden et Mendès doivent rencontrer Dulles, Zhou Enlai leur indique que les délégations communistes ne font pas du 16^e parallèle une condition impérative⁴⁹. Quant à la date du scrutin sur la réunification, Pham van Dong avait encore réclamé à Mendès France, le 15 juillet, un délai de six mois entre l'armistice et le vote. Mais, le 19, Zhou Enlai indique secrètement à la délégation française que le scrutin pourrait être reporté jusqu'en 1956, la date exacte résultant d'un accord entre les deux Viêt-nam. Ainsi prévenu, Mendès France put se montrer intransigeant sur cette date de 1956, mentionnée effectivement dans la Déclaration finale de la conférence⁵⁰. Enfin, concernant les zones de regroupement au Laos, le compte rendu de la réunion des trois chefs de délégation communistes, le 17 juillet, signale que Zhou Enlai et Pham van Dong s'accordent pour les limiter au nord-est du pays, dans les provinces de Phong Saly et Sam Neua, bien au nord du 17^e parallèle⁵¹. (Il s'agirait, comme au Viêt-nam, d'un regroupement temporaire dans l'attente d'un scrutin dans l'ensemble du pays.) Toutefois, Pham van Dong ne céda que sous la contrainte, car les Chinois avaient menacé les Vietnamiens de leur couper les vivres s'ils poursuivaient le combat⁵².

Molotov, lui aussi, négocia unilatéralement, au détriment cette fois de son allié chinois. Le 21 juillet, il força Zhou Enlai à reconnaître au Cam-

46. Chen Jian, « China and the Indochina settlement... », *op. cit.*, p. 261 ; G. Mettan, *Genève ville de paix*, *op. cit.*, p. 153.

47. Gareth Porter, *Perils of Dominance : Imbalance of Power and the Road to War in Vietnam*, Berkeley, University of California Press, 2005, p. 36, 38.

48. P. Mendès France, *Œuvres complètes*, *op. cit.*, t. 3, p. 115-119.

49. Chen Jian, « China and the Indochina settlement... », *op. cit.*, p. 254-261.

50. G. Porter, *Perils of Dominance*, *op. cit.*, p. 38-39.

51. Compte rendu soviétique de la réunion Molotov - Zhou Enlai - Pham van Dong, 17 juillet 1954, *CWIHP Bulletin*, n° 16, p. 97-99.

52. June Chang, Jon Halliday, *Mao, l'histoire inconnue*, Paris, Gallimard, 2006, p. 618-619.

bodge et au Laos neutralisés le droit de faire appel à des forces étrangères (implicitement occidentales, sous direction américaine) en cas de menace extérieure dont ils resteraient seuls juges⁵³. Il imposa encore la forme orale du document final de la conférence. Zhou Enlai tenait à un texte écrit, mais les États-Unis refusaient d'apposer leur signature aux côtés de la RPC. Au dernier moment, la RPC dut s'aligner sur la position soviétique : la signature n'était pas indispensable. Molotov et Eden choisirent ensuite la forme d'une déclaration orale, comprenant la liste des pays participants⁵⁴.

Le « pari de Genève » supposait de maintenir l'unité des Occidentaux, faute de laquelle la menace aurait paru vaine. Il impliquait donc des concessions françaises et britanniques aux États-Unis, qui allaient fragiliser le règlement final.

Les compromis effectués par Eden à Washington, du 25 au 28 juin, ont modifié l'esprit des accords de Genève. Le ministre britannique acceptait le projet américain d'un traité de défense du Sud-Est asiatique (la future OTASE), mais assorti d'un « Locarno asiatique » : le règlement de Genève serait garanti par les participants à la conférence et tous les autres États qui souhaiteraient s'y joindre. En cas de violation de l'armistice, les signataires pourraient riposter militairement, même à titre individuel (ce qui permettait une réplique par les seuls Occidentaux, et écartait même le risque d'absence de représailles en cas de désaccord entre membres d'une même coalition)⁵⁵. Le diptyque, qu'Eden déclarait compatible avec le traité sino-soviétique de 1950, aurait assuré la sécurité territoriale des États d'Asie orientale, communistes ou pro-occidentaux, tout en ébauchant une coopération Est-Ouest au sujet de l'Indochine. Il aurait pu servir de précédent au « nouveau Locarno » désiré par Churchill en Europe. Eden espérait que ces conditions convaincraient l'Inde d'adhérer à l'OTASE : ce point montre qu'il cherchait une réplique occidentale à la « coexistence pacifique ». Mais le « Locarno asiatique » suscita l'hostilité du « lobby chinois » et de Dulles lui-même, car il contredisait le thème de la « libération » des pays communistes évoqué par les Républicains pendant la campagne électorale de 1952⁵⁶. Eden l'enterra promptement. En revanche, il accepta d'avance la couverture par l'OTASE des parties non communistes de l'Indochine, même si celles-ci étaient neutralisées à Genève⁵⁷. Pour rassurer Zhou Enlai, Eden l'informa le 19 juillet, avec l'accord de Bedell Smith, que les États indochinois non communistes ne seraient pas inclus dans l'OTASE, mais en évitant de mentionner les décisions prises à

53. E. Obitckina, « L'URSS dans le règlement... », *op. cit.*, p. 109.

54. F. Joyaux, *La Chine et le règlement...*, *op. cit.*, p. 291-292.

55. Mémorandum Eden, « A South-East Asia settlement », *FRUS*, 1952-1954, vol. 12, t. 1, p. 574-576.

56. J. Cable, *The Geneva Conference of 1954...*, *op. cit.*, p. 110-111 ; R. Randle, *Geneva, 1954*, *op. cit.*, p. 292-293.

57. Mémorandum britannique du 7 juillet 1954, *FRUS*, 1952-1954, vol. 12, t. 1, p. 605-609.

Washington⁵⁸. La négociation ne progressa donc qu'au prix d'un mensonge par omission.

Par le mémorandum en sept points communiqué secrètement à Mendès France, Eden et Dulles admettaient en outre la partition du Viêt-nam. Ce texte réclamait l'élimination, dans le règlement, de toute clause politique susceptible de permettre le passage du Cambodge, du Laos ou du Sud-Viêt-nam dans le camp socialiste, mais spécifiait aussi, à la demande de Dulles, que les accords ne sauraient empêcher la réunification du Viêt-nam par des moyens pacifiques⁵⁹. Les deux exigences n'étaient pas contradictoires, car, selon Dulles, le scrutin sur la réunification du Viêt-nam devrait être supervisé par l'ONU, comme les Occidentaux l'avaient demandé pour la Corée. Vraisemblablement, la RDV refuserait cette condition, et préférerait renoncer aux élections. De la sorte, la partition du Viêt-nam deviendrait définitive, sans que les Occidentaux en fussent responsables⁶⁰.

Par « respect » d'un accord conforme aux Sept Points, Dulles voulait simplement dire que les États-Unis s'abstiendraient de recourir à la force pour le modifier, non pas qu'ils l'appuieraient ou même qu'ils s'y associeraient. Le secrétaire d'État expliquait, en privé : « Sans aller jusqu'à la guerre, nous restons libres de subvertir discrètement cet armistice. »⁶¹ Peut-être cette restriction échappait-elle à Mendès France. En tout cas, ce dernier adhérait à la position américaine explicite (les Sept Points, la couverture des États associés par l'OTASE). Il souhaitait que Bedell Smith revînt assister aux dernières sessions de la conférence : pour présenter un front uni occidental inébranlable par les négociateurs communistes, mais aussi parce que, en se dissociant complètement des accords de Genève, Washington aurait conservé toute latitude d'en torpiller l'application. Pour obtenir le retour du sous-secrétaire d'État, Eden et Mendès France proposèrent simplement que les États-Unis, sans s'associer au règlement final, déclarent unilatéralement que toute violation de celui-ci pourrait avoir des conséquences graves. Dulles accepta cette formule qui lui laissait en fait les mains libres⁶².

Dans le même temps, retournant à son profit l'un des principes de la « coexistence pacifique », la délégation américaine à Genève poussait les États associés à revendiquer une pleine souveraineté, exploitable par une politique d'endiguement intransigeante.

Ainsi, les États-Unis ont toujours refusé de plaider auprès du Viêt-nam en faveur de la partition, comme le leur avait demandé la France dès

58. J. Cable, *The Geneva Conference of 1954...*, *op. cit.*, p. 119.

59. *FRUS*, 1952-1954, vol. 13, t. 2, p. 1758.

60. L. Gardner, *Approaching Vietnam*, *op. cit.*, p. 305-306.

61. Entretien Dulles-Vorys, 16 juillet 1954, *FRUS*, 1952-1954, vol. 13, t. 2, p. 1841-1842 (citation p. 1841).

62. Entretien Dulles-Eden-Mendès France, 13 juillet 1954, *ibid.*, p. 1819-1826 ; les mêmes, 14 juillet 1954, *ibid.*, p. 1828-1830 ; relevé de conclusions franco-américain, 14 juillet 1954, *ibid.*, p. 1830-1831.

le 26 mars 1954⁶³. De plus, l'historiographie récente a réhabilité l'hypothèse de démarches américaines en faveur du choix de Ngô Dinh Diêm comme Premier ministre par Bao Dai en juin 1954. En effet, prévenu que l'ex-empereur ne désignerait Diêm qu'avec l'aval des États-Unis, Dulles recommanda sa nomination quel que fût l'avis de la France. Or, selon certains témoignages, Dulles et Bao Dai avaient discuté antérieurement de l'utilité de Diêm pour préserver un bastion anticomuniste au Viêt-nam⁶⁴. Enfin, Dulles déclara à l'ambassadeur du Cambodge à Washington qu'il souhaitait la couverture de son pays par l'OTASE, car Phnom Penh, déjà plus indépendant que le Laos et le Viêt-nam, était fondé à s'opposer aux plans communistes visant à sa neutralisation et sa démilitarisation. Smith indiqua aux diplomates khmers à Genève la marche à suivre : le Cambodge annoncerait son refus des alliances militaires et des bases militaires sur son sol, mais pourrait importer des armes et faire appel à des instructeurs français. Il ne serait pas membre de l'OTASE mais protégé par le pacte⁶⁵. Imbue de sa souveraineté – n'avait-elle pas refusé la présence de Français lors de ses négociations avec la RDV ? –, la délégation cambodgienne dépassa les conseils de Smith : quoique « neutralisé », le pays obtint le droit d'adhérer à tout traité compatible avec la Charte de l'ONU⁶⁶. Logiquement, il aurait donc pu devenir membre de l'OTASE. À la demande de Mendès France, cette faculté fut étendue au Laos.

Les ruses et les pressions qui marquèrent à Genève les relations entre alliés des deux camps montrent que la guerre froide ne consistait pas en l'affrontement de blocs monolithiques. Les accords portent les traces de ces marchandages difficiles.

La conférence n'a pas pris en compte la protestation de l'État du Viêt-nam contre la partition et les élections de 1956. La France a donc imposé sa volonté à l'État du Viêt-nam, comme la RPC et l'URSS la leur à la RDV. Sous la présidence de l'Inde neutraliste, les deux camps de la guerre froide sont représentés au sein des commissions internationales de contrôle de l'armistice (CIC) dans les trois États : les Occidentaux par le Canada et les communistes par la Pologne. À la demande de Molotov, les recommandations les plus importantes de ces commissions, celles relatives aux violations pouvant entraîner une reprise des hostilités, doivent être prises à l'unanimité, disposition qui confère indirectement un droit de veto aux deux superpuissances⁶⁷. Néanmoins, le règlement permet une coopération Est-Ouest pour maintenir la paix. En effet, si l'unanimité n'est pas atteinte, la CIC doit transmettre des rapports majoritaires et minoritaires. Or l'article 13 de la Déclaration finale prévoit des consultations entre anciens participants à la conférence pour étudier les mesures nécessaires au

63. *The Pentagon Papers*, *op. cit.*, vol. 1, p. 113.

64. Seth Jacobs, *America's Miracle Man in Asia : Ngo Dinh Diem, Religion, Race, and US Intervention in Southeast Asia*, Durham (NC), Duke University Press, 2004, p. 54-55.

65. *The Pentagon Papers*, *op. cit.*, vol. 1, p. 154, 160-161.

66. J. Cable, *The Geneva Conference of 1954...*, *op. cit.*, p. 106, 121.

67. *The Pentagon Papers*, *op. cit.*, vol. 1, p. 140.

respect des accords, notamment en cas de saisie par la CIC. Cette disposition est très vague, mais elle rend possible un suivi. De manière officieuse, les anciens co-présidents se rencontreront entre 1954 et 1956 pour discuter des rapports de la CIC⁶⁸. Surtout, l'article 13 permet la réunion à Genève d'une conférence sur le retour du Laos à la neutralité, en 1961-1962.

Mais la déclaration de Bedell Smith, non insérée dans les documents de la conférence, fragilise l'ensemble. Le sous-secrétaire d'État américain s'abstient de prendre note de l'article 13 : les États-Unis refusent de participer aux consultations prévues pour maintenir les accords. Se référant implicitement aux élections vietnamiennes (supervisées selon l'article 7 par une commission composée d'États membres de la CIC), il ajoute que les États-Unis acceptent seulement les scrutins organisés sous le contrôle des Nations Unies, présenté comme un gage d'équité⁶⁹. C'est laisser entendre que les États-Unis chercheront à entraver la consultation de 1956, comme Dulles le confirmera en privé dès le 24 juillet⁷⁰.



À Genève, la RDV a donc obtenu le Tonkin, et la RPC la fermeture de l'Indochine aux bases militaires étrangères. (Les États-Unis n'avaient d'ailleurs jamais songé à en installer.) Zhou Enlai réussit une opération de relations publiques récompensée par son invitation à Bandung en 1955. Eden et Mendès France se sont forgé une réputation d'habiles négociateurs. En acceptant de rencontrer Pham van Dong, contrairement à Bidault, Mendès France a même réussi à faire oublier que lui aussi avait eu recours à la menace militaire comme instrument de négociation. Mais les réserves de Bedell Smith et le projet de couverture des États associés par l'OTASE confèrent aux États-Unis les instruments nécessaires pour empêcher la réunification du Viêt-nam et maintenir l'Indochine non communiste dans le camp occidental. Le sabotage de la Conférence de Genève sur le Laos par la RDV et la RPC, en 1961-1962, montrera que Pékin et Hanoi refusaient de se laisser duper une nouvelle fois.

La France a bénéficié d'un atout implicite dans la négociation : l'incertitude sur la ratification de la CED. Sans elle, Molotov ne lui aurait pas ménagé une « sortie honorable » d'Indochine (poussant l'obligance jusqu'à s'abstenir d'insister pour en discuter avec Mendès France avant la clôture de la conférence). Réciproquement, sans la CED, Dulles n'aurait accepté ni l'inscription de l'Indochine au programme de Genève, ni le retour de Bedell Smith à la conférence. Devant la commission sénatoriale

68. Paul Isoart, « Le contrôle et la surveillance de la cessation des hostilités en Indochine », dans *L'inspection internationale*, Georges Fischer et Daniel Vignes (éd.), Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 169-222 (voir p. 183-185, 195).

69. *Ibid.*, p. 180.

70. Réunion interministérielle sur l'Asie du Sud-Est, 24 juillet 1954, *FRUS*, 1952-1954, vol. 12, t. 1, p. 665-671.

des Affaires étrangères, le 16 juillet 1954, le secrétaire d'État confia que le refus d'envoyer un représentant américain de haut niveau aux dernières sessions de Genève aurait irrité l'opinion française et mis en péril la CED⁷¹.

Dulles semblait donc croire, à la mi-juillet 1954, que la ratification de la CED restait encore possible. Il péchait par optimisme : le 13 juillet, Mendès France lui avait fait part des pointages opérés par Laniel, selon lesquels il n'existait pas de majorité parlementaire en faveur du traité⁷². Pourtant, Dulles sortit de l'entretien avec l'espoir que la paix de Genève pourrait faciliter la ratification⁷³. Cette méprise annonçait les tensions franco-américaines qui marquèrent la fin de l'été 1954. La technique diplomatique trouve ici ses limites : devant un partenaire qui s'aveugle volontairement, même un négociateur honnête et sincère se trouve dépourvu de moyens.

Laurent CESARI,
EA 4027, Université d'Artois.

71. William Conrad Gibbons, *The US Government and the Vietnam War. Executive and Legislative Roles and Relationships. Part 1, 1945-1961*, Washington, USGPO, 1984, p. 255.

72. Entretien Dulles-Mendès France, 13 juillet 1954, *FRUS, 1952-1954*, vol. 6, t. 2, p. 1431-1436.

73. R. Randle, *Geneva, 1954*, *op. cit.*, p. 328.