

Proposition du Département politique au Conseil fédéral¹

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

Confidentiel

Berne, 25 juin 1969

I. L'appel de Budapest

1. Le 17 mars 1969, les Puissances membres² du Pacte de Varsovie ont lancé de Budapest un appel³ visant à la réunion d'une conférence européenne de sécurité. Le Département politique en a été saisi⁴ officiellement par l'Ambassadeur de Hongrie à Berne⁵. L'Ambassadeur d'URSS⁶ a appuyé⁷ la démarche de son collègue.

Les extraits suivants de l'appel de Budapest en caractérisent la substance:

«Voici près de trois ans, les Etats membres du Traité de Varsovie ont, au cours de leur réunion de Bucarest, proposé la convocation d'une conférence paneuropéenne en vue de discuter des questions de la sécurité européenne et de la coopération pacifique⁸. Les rencontres personnelles qui ont eu lieu depuis ce temps là démontrent qu'aucun gouvernement européen ne s'oppose à l'idée d'une conférence paneuropéenne et qu'il existe des possibilités réelles de tenir une telle conférence...

Une telle conférence répondrait aux intérêts de tous les Etats européens. Elle permettrait de trouver la voie et les moyens de mettre fin à l'état de scission où se trouve l'Europe, divisée en blocs militaires, et de contribuer à la coopération pacifique entre ces Etats et leurs peuples...

L'intérêt vital des peuples européens réside dans la prévention de nouveaux conflits militaires, dans le renforcement des relations économiques, politiques et culturelles entre Etats, fondées sur l'égalité des droits, le respect de l'indépendance de la souveraineté des pays. Un système cohérent de sécurité européenne crée la possibilité réelle et la nécessité d'accomplir des objectifs importants dans les domaines de l'énergétique, des transports, de l'utilisation des eaux et de l'atmosphère, ainsi que de la santé publique,

1. Proposition: E1004.1#1000/9#748*. Rédigée par A. Natural et signée par W. Spühler.

2. Il s'agit de la Bulgarie, de la Hongrie, de la République démocratique allemande, de la Pologne, de la Roumanie, de l'Union des républiques socialistes soviétiques et de la Tchécoslovaquie.

3. Obraščenie gosudarstv-učastnikov Varšavskogo Dogovora ko vsem evropejskim stranam / Appel adressé aux pays européens par les Etats membres du Traité de Varsovie du 17 mars 1969, doss. E2001E#1980/83#540* (B.72.09.15.1). Cf. aussi l'annexe N° 3 de la proposition, doss. comme note 1.

4. Notice de W. Spühler du 28 mars 1969, E2001E#1980/83#540* (B.72.09.15.1).

5. I. Beck.

6. A. S. Tchistiakov.

7. Cf. la notice de H. Miesch du 9 avril 1969, doss. comme note 4.

8. Sur la Déclaration de Bucarest, cf. la notice de P. Micheli à W. Spühler du 29 juillet 1966, dodis.ch/31870.

objectifs qui sont tous étroitement liés à la prospérité de la population de tout le continent. C'est juste ce qui est commun et qui doit fournir la base de la coopération européenne.

L'une des conditions essentielles de la garantie de la sécurité européenne est l'inviolabilité des frontières qui existent en Europe – y compris la frontière Oder-Neisse et les frontières entre la RDA et la RFA, la reconnaissance de l'existence de la RDA⁹ et de la RFA, l'abandon par la RFA de ses prétentions à représenter tout le peuple allemand et à avoir accès à l'armement atomique¹⁰. Berlin-Ouest conserve son statut particulier et n'appartient pas à l'Allemagne de l'Ouest.

Un premier pas pratique vers le renforcement de la sécurité européenne serait la réunion dans le plus proche avenir de représentants de tous les pays européens intéressés afin d'établir d'un commun accord les modalités de la convocation de la conférence et le contenu de son ordre du jour.»

Ce n'est pas la première fois qu'un appel de ce genre est lancé. Dans le passé, la Suisse a déjà été à trois reprises invitée à se prononcer. La notice ci-jointe trace une rétrospective de ces appels (annexe No 1)¹¹.

2. Les Puissances occidentales ont réagi très froidement à l'appel de Budapest, mais elles ne l'ont pas rejeté. Elles ont chargé le Conseil de l'OTAN de dresser une liste des questions concrètes qui se prêtent le mieux à des conversations fructueuses et à un règlement rapide ainsi que d'étudier comment pourrait s'engager, le moment venu, un processus de négociation. Ce rapport sera présenté en décembre 1969.

D'ores et déjà, tous les Occidentaux ont fait savoir que la conférence proposée n'aurait de sens qu'avec la participation des Etats-Unis et du Canada.

Quant aux pays de l'Est, s'ils militent en faveur de la conférence, ils ne semblent pas en attendre tous les mêmes effets et ils ne paraissent pas avoir des idées très arrêtées sur la procédure à adopter (cf. annexe No 2: réactions à l'appel de Budapest¹²).

3. Passons maintenant en revue avec plus de détail la position des neutres et citons l'opinion personnelle de U Thant.

a) L'Autriche¹³ reconnaît la signification d'une telle conférence mais considère qu'elle doit être soigneusement préparée et ouverte à tous les pays intéressés. Une intensification de la collaboration intereuropéenne dans les domaines les plus variés comme l'économie, la science et la culture contribuerait à favoriser l'idée d'une conférence de sécurité. Ces contacts existent déjà dans d'autres cadres, mais ils devraient être développés, car ils pourraient

9. *Sur la reconnaissance diplomatique de la République démocratique allemande par la Suisse, cf. doc. 149, dodis.ch/32468.*

10. *Sur la position adoptée par la République fédérale d'Allemagne sur la question de l'armement atomique, cf. doc. 87, dodis.ch/33144 et doc. 155, dodis.ch/33145.*

11. *Notice de A. Natural du 1^{er} avril 1969, dodis.ch/32404.*

12. *Notice de A. Natural Les réactions à l'appel de Budapest du 16 avril 1969, doss. comme note 1.*

13. *Sur la position de l'Autriche à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne, cf. le télégramme N° 43 de H. Zimmermann au Département politique du 11 avril 1969, E2001-05#1979/137#178* (B.58.71.Uch).*

créer le climat de confiance indispensable pour aborder utilement les difficiles problèmes politiques.

La préparation de la conférence devrait viser également à obtenir une certaine entente sur les buts qu'elle devrait atteindre. Cette préparation pourrait se faire aussi bien par la voie bilatérale que multilatérale, les deux approches ne s'excluant pas mais pouvant au contraire être combinées.

b) La Suède¹⁴ a réagi positivement à l'idée d'une conférence sur la sécurité européenne, mais pose comme condition qu'elle soit bien préparée et que les Etats-Unis y participent, dès sa phase initiale. Une conférence préparatoire devrait avoir lieu qui examinerait les possibilités d'arriver à une entente sur ses buts et son ordre du jour.

Stockholm estime que la préparation de cette conférence est l'affaire des grandes puissances. Il n'appartient pas à la Suède, qui n'a pas été belligérante, de prendre d'initiatives à cet égard. Toutefois, elle est disposée à participer à une réunion préparatoire et à collaborer sur des sujets où la Suède a quelque chose à dire.

c) Quant à la Finlande, elle n'est pas restée aussi réservée. Elle a pris l'initiative de proposer Helsinki comme lieu de réunion de l'éventuelle conférence.

Voici les passages essentiels du mémorandum¹⁵ remis au Département politique le 5 mai par l'Ambassadeur de Finlande¹⁶:

«Le Gouvernement de Finlande a pris une position positive à l'égard de la convocation d'une conférence sur les questions de sécurité européenne. La réussite d'une telle conférence demande des préparatifs fondamentaux. Cela est indispensable en vue d'assurer une participation assez représentative, ainsi que d'assurer la réalisation des questions d'ordre technique. Vu la grande importance des questions de sécurité européenne, il faudrait tâcher de garantir la réussite de la conférence envisagée aussi bien que possible. Le Gouvernement de Finlande estime qu'il faudrait commencer le travail préparatoire de la conférence par une consultation des gouvernements respectifs et après avoir établi les conditions suffisantes, il faudrait convoquer une réunion sur les questions relatives à l'organisation de la conférence.

La Finlande a de bonnes relations avec tous les pays portant intérêt à la sécurité de l'Europe et sa position sur le problème de la sécurité européenne le plus essentiel, la question de l'Allemagne, a été appréciée par différents partis à cause de son caractère impartial. Pour cette raison le Gouvernement de Finlande est prêt à proposer la Finlande comme pays-hôte de la conférence en question, ainsi que comme celui de la réunion sur les questions relatives à l'organisation de cette conférence, si les gouvernements respectifs le jugent approprié.»

d) Au cours d'une conversation¹⁷ privée, U Thant a déclaré au Chef du Département politique¹⁸ qu'il ne voyait guère ce que la Conférence pourrait

14. Cf. la notice de l'Ambassade de Suède à Berne du 11 juillet 1969, doss. comme note 4.

15. *Ibid.*

16. B.-O. Alholm.

17. Cf. doc. 141, dodis.ch/32892.

18. W. Spühler.

faire d'utile dans le domaine de la sécurité. Mais il pensait qu'elle serait susceptible de promouvoir la coopération européenne en matière économique, sociale, scientifique, etc. Elle ne pourrait en tout cas pas avoir lieu avant 1970.

Il avait acquis la conviction que le problème de la participation des Etats-Unis ne poserait pas de difficultés. En revanche, celle de la DDR se heurtera aux mêmes obstacles qu'au Comité pour la deuxième décennie du développement.

II. Appréciation sur l'opportunité d'une conférence

1. Les chances de succès d'une conférence européenne sont minces puisqu'on ne discerne pour l'instant aucune perspective de rapprochement entre les thèses de l'Est et de l'Ouest sur l'Allemagne. En outre, on n'est pas au clair sur la sincérité du désir de détente des Soviétiques et encore moins sur leur aptitude à faire des concessions.

2. Il y a une ambiguïté fondamentale dans la conception même d'une conférence sur la sécurité européenne. Elle devrait d'une part aborder des problèmes qui découlent en premier lieu de la guerre, donc s'apparenter à une conférence de la paix, et d'autre part essayer d'établir un *modus vivendi* sur la base des conditions actuelles.

En d'autres termes, elle devrait s'attaquer au problème allemand (frontières, réunification)¹⁹ qui à l'heure actuelle n'est pas soluble, et permettre à l'Europe de vivre à l'abri d'une éventuelle menace allemande ainsi que d'une très réelle menace soviétique.

Pour pouvoir réaliser son second objectif (la sécurité) elle devrait donc tenir le premier (l'Allemagne) pour réglé, ce qui est loin d'être le cas.

3. Chaque pays envisage cette conférence avec des arrières-pensées très différentes. En raison du scepticisme général sur ses possibilités d'aboutir, chacun espère améliorer ses positions dans certains domaines. La Roumanie²⁰ par exemple y voit le moyen de renforcer la souveraineté des petits pays, la Pologne²¹ d'ancrer le statu quo, la République fédérale²² de prouver sa bonne volonté, les Etats-Unis²³ d'amener les Soviétiques à des gestes concrets de détente. Quant à ces derniers²⁴, leurs intentions de propagande

19. Cf. la lettre de M. Troendle à E. Diez du 28 mars 1968, dodis.ch/33462. Sur la question des Etats divisés, cf. doc. 127, dodis.ch/32173.

20. Sur la position de la Roumanie à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne, cf. doc 140, dodis.ch/32536, en particulier note 9.

21. Sur la position de la Pologne à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne, cf. la notice de P. Micheli à W. Spühler Visite de M. T. Kropczynski, Ambassadeur de Pologne du 1^{er} avril 1969, doss. comme note 4 et la notice de P. Micheli Voyage en Pologne, Finlande et Suède du 8 au 23 septembre 1969 du 25 septembre 1969, dodis.ch/32890.

22. Sur la position de la République fédérale d'Allemagne à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne, cf. le télégramme N° 50 de J. A. Graf au Département politique du 12 avril 1969, doss. comme note 4.

23. Sur la position des Etats-Unis à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne, cf. le rapport politique N° 31 de F. Schnyder du 11 avril 1969, dodis.ch/33423.

24. Sur la position de l'Union soviétique à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne,

sont évidentes bien qu'elles ne soient probablement pas leur seul mobile. On peut se demander s'ils ne pensent pas, en proposant une conférence européenne, encourager les Etats-Unis à engager avec eux des négociations bilatérales bien plus prometteuses. Et cette perspective là, par un effet de boomerang, pourrait inciter les puissances européennes à se réunir, afin de n'être pas placées devant des faits accomplis, un diktat ou un nouveau partage du monde.

4. Ces diverses considérations ne nous conduisent pas à accueillir avec enthousiasme l'appel de Budapest. Mais malgré ses ambiguïtés, ses illogismes et en dépit des difficultés de sa réalisation, il ne doit pas être rejeté d'entrée de cause.

La seule alternative à la détente est la guerre, froide ou chaude. Dès lors le monde est condamné à rechercher la détente, aussi vagues que soient ses perspectives. Une conférence européenne de sécurité ne paraît pas susceptible d'aboutir à des résultats substantiels. Mais sa préparation, les discussions qu'elle entraînera, les débats qu'elle occasionnera peuvent permettre certains rapprochements, refréner certains appétits, enrober des points de friction, établir un *modus vivendi* tolérable.

Il ne semble pas que ce soit une bonne méthode mais elle est peut-être moins mauvaise que les autres méthodes possibles.

Du fait qu'on n'est pas parvenu en 25 ans à conclure un traité de paix avec l'Allemagne, il est difficile de concevoir maintenant une conférence de la paix du type de celle de 1919. D'autres procédures doivent être adoptées sur lesquelles on est dans l'incertitude, une telle situation ne connaissant pas de précédents dans l'histoire moderne.

III. Position de la Suisse

1. Au cas où la grande majorité des pays intéressés accepterait le principe d'une telle conférence, nous ne devrions pas rester à l'écart car elle traiterait de questions qui nous concernent directement et indirectement.

2. Cela dit, il est évident que nous ne pouvons pas nous engager à l'aveuglette.

A l'instar de la plupart des puissances, nous devons exiger la participation des Etats-Unis (et du Canada), par réalisme, parce qu'ils ont joué un rôle déterminant dans la guerre et l'après-guerre et par souci d'équilibre entre l'Est et l'Ouest.

D'autre part, nous devons demander une préparation minutieuse. Celle-ci devrait porter

- sur le choix des participants
- sur l'objectif précis, c'est-à-dire sur quoi la conférence devrait déboucher, sur quelle sorte de traité, d'accord, de convention ou de résolution

cf. la notice de H. Miesch Besuch des sowjetischen Botschafters bei Herrn Bundesrat Spühler (9. 4. 69) du 16 avril 1969, doss. comme note 4 et la notice de H. Miesch Höflichkeitsbesuch Vizeausseministers Winogradow (USSR) beim Departementschef, am 14. April 1969 du 29 avril 1969, dodis.ch/33604.

– sur son ordre du jour, sur les matières et sujets qu'elle devrait aborder ou laisser de côté.

3. La réponse à ces questions ne doit pas être laissée à la discrétion des seuls promoteurs de la conférence. Au contraire, elle doit ressortir de consultations diplomatiques préliminaires et être sans doute clarifiée au cours d'une conférence préparatoire. On peut prévoir que ces préparatifs seront très laborieux, et que leur aboutissement n'est nullement assuré.

Dans ce contexte, nous devons souligner que la Suisse est disposée à participer à toutes les discussions ayant trait à la sécurité européenne, mais qu'elle se réserve de s'abstenir en ce qui concerne la liquidation directe des séquelles de la guerre, et en particulier les questions de frontières, conformément à sa politique de neutralité permanente et en considération du fait qu'elle n'a pas été impliquée dans le conflit.

Bien qu'il soit évident qu'une conférence européenne de sécurité n'aurait pas de signification en l'absence des deux Allemagne ou de l'une d'entre elles, nous devrions adopter le point de vue que les modalités de la participation de la DDR sont du ressort des ex-belligérants.

4. Le Chef du Département politique a déjà eu l'occasion d'avancer les idées qui précèdent au cours des conversations qu'il a eues avec des hommes d'Etats étrangers, notamment MM. Erlander²⁵, Waldheim²⁶, Karjalainen²⁷ et Manescu²⁸.

5. En tant qu'état neutre, la Suisse ne devrait pas prendre d'initiatives dans la préparation de cette conférence. Elle devrait se borner pour l'instant à faire connaître son point de vue à l'Ambassadeur de l'Hongrie, qui lui avait communiqué officiellement l'appel de Budapest. Elle ne participerait à une conférence préparatoire que si celle-ci comprenait également les Etats-Unis.

En outre, la Suisse devrait répondre positivement à l'initiative finlandaise. En raison des réserves que nous devons formuler, il n'est pas opportun que nous proposons que cette réunion se déroule en Suisse. La situation serait différente si la majorité des puissances intéressées exprimaient le désir de siéger à Genève.

25. Cf. *le procès-verbal de H. Kaufmann* Offizieller Besuch des schwedischen Ministerpräsidenten Erlander vom 9./10. April 1969, dodis.ch/32953.

26. Cf. *la notice de C. Sommaruga* Besprechung von Herrn Bundesrat Spühler mit dem österreichischen Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, Waldheim, am 8. Mai 1969 in Genf du 9 mai 1969, dodis.ch/33388 et *le procès-verbal de H. Kaufmann* Gespräch mit Bundesminister Waldheim (im Rahmen des Staatsbesuches von Bundespräsident Jonas) du 22 mai 1969, dodis.ch/33389.

27. Cf. *le rapport politique N° 6 de J.-J. de Tribolet à W. Spühler du 11 juin 1969, doss. comme note 13*: A peine le Ministère des Affaires Etrangères avait-il fait distribuer au corps diplomatique le texte de l'aide-mémoire que l'Ambassadeur Alholm a remis le 5 mai au Secrétaire Général du Département que j'apprenais par la presse que M. Karjalainen vous avait personnellement causé à ce sujet à Genève à l'occasion de la réunion ministérielle de l'EFTA. *Sur la Réunion ministérielle du Conseil de l'AELE et du Conseil mixte Finlande-AELE à Genève les 8 et 9 mai 1969, cf. doss. E2003A#1980/85#354* (o.122.20).*

28. Cf. *doc. 140*, dodis.ch/32536.

6. Au cas où l'idée d'une conférence paneuropéenne de sécurité prendrait corps, il serait utile de constituer un groupe de travail destiné à élaborer les desiderata de notre pays et à déterminer les objectifs qui dans notre optique renforceraient la sécurité européenne.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de proposer:

1. de prendre acte du présent rapport;
2. de charger le Département politique de faire connaître au gouvernement hongrois, dans la forme qui lui paraîtra appropriée
 - a) que la Suisse reconnaît l'intérêt d'une conférence sur la sécurité européenne si cette conférence est ouverte également aux Puissances extra-européennes qui contribuent à la sécurité du Continent et si elle est l'objet d'une préparation approfondie;
 - b) que sa participation éventuelle aux discussions concernant la sécurité européenne ne se conçoit que dans la ligne de sa politique de neutralité et compte tenu du fait qu'elle n'a pas pris part à la deuxième guerre mondiale;
3. de demander au Département politique de faire savoir à l'Ambassadeur de Finlande qu'il considère avec faveur l'initiative de son gouvernement²⁹;
4. d'autoriser le Département politique à constituer, en cas de besoin et le moment venu, un groupe de travail³⁰ destiné à clarifier les desiderata de la Suisse en matière de sécurité européenne³¹.

29. Cf. la notice de P. Micheli à W. Spühler du 24 juillet 1969, doss. comme note 4: Conformément aux instructions du Conseil fédéral [...] j'ai fait part aujourd'hui à l'Ambassadeur de Hongrie et au Chargé a. i. de Finlande de la position de la Suisse à l'égard du projet d'une Conférence européenne de la sécurité. Je leur ai remis à tous deux, en allemand et en français, le texte du communiqué que nous donnerons ce soir à la presse.

30. Pour la constitution du groupe de travail, cf. doc. 188, dodis.ch/32405.

31. La proposition a été acceptée sans modifications par le Conseil fédéral. Cf. le PVCF N° 306 du 9 juillet 1969, dodis.ch/32403. Sur la position du Département de l'économie publique à l'égard d'une Conférence de sécurité européenne, cf. la notice de A. Weitnauer à H. Schaffner du 30 juin 1969, dodis.ch/33592.