

p.B.58.04.

A.B. 72.9. 15. 1.

Conférence sur la Sécurité européenne

Appel de Budapest, du 17 mars 1969

I

Historique

- 1) Ce n'est pas la première fois qu'un tel appel est lancé; en ce qui nous concerne, nous avons été quatre fois invités à nous prononcer.
- a) Le premier appel remonte au 13 novembre 1954. Il s'est présenté sous la forme d'une note du gouvernement soviétique proposant la réunion, quinze jours plus tard, d'une conférence concernant l'établissement d'un système de sécurité collective en Europe. La note a été adressée à 23 gouvernements, tous européens, dont la Suisse, et aux Etats-Unis.

Son objectif évident était de tenter d'empêcher la ratification des accords de Paris, comportant le réarmement de la République fédérale et son entrée dans l'OTAN.

Nous avons répondu:

- Le Conseil fédéral salue toute initiative favorisant la paix.
- Sa neutralité ne lui permettrait pas d'adhérer à un système de sécurité collective qui comporterait des mesures coercitives à l'égard d'autres pays.
- Demeurée à l'écart de la dernière guerre, la Suisse est d'avis qu'il appartient d'abord aux pays qui ont la compétence de les résoudre de régler les problèmes

./.



- 2 -

résultant de la guerre et de l'absence des Traités de paix.

"... S'il estime ne pas pouvoir accepter l'invitation qui lui a été faite par la note du 13 novembre, le Conseil fédéral est prêt à examiner - soit lorsque les problèmes à la discussion desquels la Suisse ne peut prendre part auront trouvé une solution, soit si les pays directement intéressés à ces problèmes se mettent d'accord sur la convocation d'une conférence ayant pour objet la création d'un système de sécurité européenne - la participation de la Suisse à une conférence à laquelle seraient représentés l'ensemble des pays d'Europe, ainsi que la collaboration de la Suisse, dans les limites de sa neutralité permanente, à l'établissement d'un régime de paix et de sécurité internationales auquel adhéreraient tous les pays du continent."

- b) Le second appel date de juillet 1958. Khrouchtchev a lancé l'idée de conclure entre tous les états européens un traité d'amitié et de coopération ouvert aux Etats-Unis. Mais l'affaire n'a jamais été sérieusement examinée.

En revanche, au préalable, le 12 décembre 1957, le gouvernement soviétique avait transmis au gouvernement suisse copie d'un mémorandum remis à tous les membres de l'ONU, et il nous suggérait, se référant à la conférence de Genève de 1955, et à l'appel du Conseil fédéral de novembre 1956, de convoquer une conférence internationale au sommet.

Nous avons répondu le 20 janvier 1958 que la Suisse était disposée à accueillir une conférence mais ne pensait pas pouvoir prendre l'initiative de la convoquer. Nous ajoutions "si en principe les puissances les plus intéressées étaient d'accord sur l'opportunité d'une conférence, il va de soi que le Conseil fédéral serait prêt de mettre ses bons offices à disposition pour accueillir cette conférence à Genève".

./.

- 3 -

Rappelons que dans le cas particulier, il s'agissait d'une conférence non limitée aux questions ni aux puissances européennes.

- c) Le troisième appel a eu lieu le 5 juillet 1966, à Bucarest, à l'issue d'une réunion des puissances du Pacte de Varsovie.

L'Ambassadeur soviétique a exposé, le 29 juillet, le sens et la portée de ce très long document au Secrétaire général du Département politique fédéral, ajoutant qu'une participation active de la Suisse à une conférence européenne serait utile et appréciée.

Le Secrétaire général a répondu que la communication de l'Ambassadeur soviétique serait portée à la connaissance du Conseil fédéral, que la Suisse est, comme tout pays, intéressée à la sécurité européenne, que le maintien de la paix dépend cependant principalement des Grandes puissances et que pour sa part la Suisse a toujours pratiqué une politique de paix et continuera à le faire.

- d) Le quatrième appel est celui que l'Ambassadeur de Hongrie vient de remettre officiellement (le 28 mars 1969) au Chef du Département et qui a été lancé à Budapest le 17 mars 1969 par les puissances signataires du Pacte de Varsovie.

Ce qui caractérise cet appel, c'est sa concision (trois pages au lieu d'une douzaine) et la modération de ses termes. Si les forces impérialistes sont stigmatisées, elles ne sont pas nomément désignées ni localisées. Quant à sa substance, elle ne varie pas. Il s'agit de résoudre le problème allemand conformément aux intérêts soviétiques.

./.

- 2) Ces appels soviétiques ne doivent pas être confondus avec la tentative de coopération régionale européenne lancée par la Roumanie en 1963 et approuvée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1965, patronnée par ce qu'on a appelé le club des neuf. Ce club est formé par trois membres du Pacte de Varsovie (Roumanie, Hongrie, Bulgarie) deux de l'OTAN (Belgique, Danemark) et quatre neutres (Yougoslavie, Autriche, Suède et Finlande). Son objectif officiel est de consolider le climat de détente. Il y transparaît en filigrane le désir des Roumains de s'affranchir de la tutelle de l'URSS et celui des Occidentaux et des neutres d'améliorer leurs relations avec les pays de l'Est sans passer par Moscou. Cette initiative se trouve actuellement au point mort.
- 3) Il est évident que dans l'idée des Soviétiques la conférence européenne devait suppléer à l'absence d'un traité de paix avec l'Allemagne que de nombreuses réunions à quatre n'avaient jamais permis de mettre sur pied. Ils espéraient que dans le cadre continental, sans toutefois exclure complètement les Etats-Unis, il leur serait moins difficile de faire prévaloir certaines de leurs conceptions sur la division de l'Allemagne, son désarmement et sa neutralisation.

C'est pour cette raison que les Occidentaux n'ont pas donné suite à ces initiatives et que les neutres les ont considérées avec méfiance. Elles ont le caractère d'expédients, d'artifices dont on ne voit d'ailleurs pas comment ils pourraient aboutir à la solution durable des problèmes en suspens.

L'appel de 1954 était une manoeuvre de dernière heure contre le réarmement de la République fédérale.

Ceux de 1957 - 1958 s'inscrivaient dans la ligne de

- 5 -

la politique impulsive de Khrouchtchev et précédaient l'ouverture de la crise de Berlin.

Quant à celui de 1966, il pourrait bien exprimer l'immobilisme de la Troïka du Kremlin et son manque d'envie.

Le quatrième et dernier appel ne doit-il être tenu que pour une pâle copie du précédent, destinée à un même oubli ? On pouvait le croire jusqu'au 30 mars. Mais la proposition de négociations frontalières que Moscou a adressée à Pékin donne soudain une coloration différente à l'invitation lancée aux pays européens. Si l'URSS met la Chine au pied du mur, soit pour entamer une interminable et dure négociation avec elle, soit pour révéler la nature irréductible du conflit qui oppose les deux puissances communistes, elle pourrait avoir un intérêt réel à diminuer les causes de tension en Europe. Il est donc nécessaire d'examiner attentivement la réponse à donner à l'Ambassadeur de Hongrie.

II

Les fondements d'une réponse de la Suisse

- 1) L'idée de recourir à une conférence européenne pour régler ou jeter les bases d'un règlement du problème allemand a quelque chose d'irréaliste. Les frontières et le statut de l'Allemagne doivent découler d'un traité de paix et un traité de paix doit être négocié par les belligérants.

Toutefois on peut soutenir avec raison que la guerre s'étant terminée il y a vingt-cinq ans, beaucoup de choses se sont produites depuis lors qui concernent ou qui intéressent plusieurs états n'ayant pas pris part au conflit.

./.

- 6 -

Une conférence sur la paix pourrait donc valablement impliquer un plus large concert que celui des ex-belligérants.

Il est évident que le sort de l'Allemagne, notre voisine et notre premier partenaire économique, ne nous laisse pas indifférent. Nous sommes au premier chef intéressés par les questions militaires qui se posent à son égard, et notamment celle de son armement nucléaire, par le maintien ou non de sa division, par sa participation ou non à un système d'alliance et par les répercussions qu'une modification de son statut pourrait avoir sur la coopération économique en Europe.

- 2) Une conférence qui réunirait les ex-belligérants et tous les états européens serait une meilleure solution qu'un accord que l'Union soviétique passerait en tête-à-tête avec les Etats-Unis et qui serait ensuite plus ou moins imposé au reste du monde, selon la recette que l'on expérimente maintenant à propos du Moyen-Orient.

Il ne semble pas que la Suisse aurait intérêt à cette dernière hypothèse; en conséquence elle ne devrait pas faire preuve d'une hostilité systématique à une conférence internationale sur la sécurité européenne.

- 3) Si une telle conférence, mais comprenant les Etats-Unis, avait lieu, et si nous y participions, notre neutralité pourrait-elle être mise en cause ?

Il apparaît que les questions les plus délicates sur lesquelles nous pourrions être appelés à voter porteraient

- a) sur la ligne Oder-Neisse
- b) sur la réunification allemande.

Dans l'un et l'autre cas nous pourrions prendre position

./.

- 7 -

conformément à notre politique traditionnelle.

a) Nous pourrions admettre que la ligne Oder-Neisse devienne la frontière définitive de l'Allemagne pour des raisons pratiques, politiques et humanitaires.

- Elle correspond depuis 25 ans à une frontière de fait.
- Sa modification impliquerait des bouleversements politiques incalculables et causerait des problèmes sans doute insurmontables.
- Cette modification pourrait amener des transferts de populations qui produiraient de nouvelles souffrances sans atténuer celles d'autrefois.

b) En ce qui concerne la réunification, elle doit répondre à la volonté librement exprimée des parties et des populations en cause. S'agissant d'un pays européen où l'application des principes démocratiques est la seule source de légitimité reconnue, nous devrions nous opposer à toute procédure qui n'assurerait pas leur respect total et efficace.

Si nous considérons que nous pourrions en cas de besoin nous prononcer dans ce sens, nous aurions la possibilité de participer utilement à la conférence en question. Il n'est d'ailleurs pas du tout certain que nous aurions à prendre position à ce sujet parce que nous pourrions soutenir, comme nous l'avons fait en 1954, que les problèmes résultant de la guerre devraient être réglés séparément et que nous n'aurions à participer qu'à la création d'un système de sécurité européenne. Toutefois, même dans ce cas, les questions de frontières et de réunification pourraient réapparaître par la bande et nous devrions avoir une ligne de conduite à cet égard.

./.

- 8 -

- 4) Cela posé, il n'en reste pas moins que la proposition des puissances du Pacte de Varsovie est beaucoup trop vague pour que nous puissions nous faire une idée de son ampleur, de sa portée et de ses objectifs.

Nous devrions demander des éclaircissements:

- Peut-on envisager d'aborder le problème de la sécurité européenne sans régler les séquelles de la guerre de 1939-45 ?
- En quoi la conférence prévue différerait-elle d'une conférence de la paix ? Devrait-elle en tenir lieu ou la préparer ?
- En raison de l'imbrication des problèmes, comment pourrait-on utilement tenir à l'écart plusieurs ex-belligérants ?
- Quel serait l'ordre du jour de la conférence, quels en seraient les participants et sur quel type d'accord ou de traité devrait-elle déboucher ?

Ces questions pourraient être posées verbalement à l'Ambassadeur de Hongrie - quitte à lui remettre un aide-mémoire - ou sous forme de note.

Aussi longtemps que nous ne serons pas mieux informés sur les intentions réelles des puissances de Varsovie et l'intérêt que les Soviétiques attachent à cette affaire, il semble que des questions orales seraient préférables.

1.4.1969
NT/sn

A. C. Notard