

2011

8 novembre 1972

La Suisse et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Département politique. Proposition du 1er novembre 1972  
(annexe).

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

La Suisse participera aux consultations préliminaires multilatérales qui s'ouvriront le 22 novembre 1972 à Helsinki en vue de préparer la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Extrait du procès-verbal (avec annexe) au:

- EPD 10

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

*SAWAULT*





EIDGENOSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL  
DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

p.B. 72.9.15.1. - SK/bv

Distribué

Au Conseil fédéral

2003 Berne, le 1er novembre 1972

La Suisse et la Conférence

sur la sécurité et la coopération en Europe

La Suisse participera aux consultations préliminaires multilatérales qui s'ouvriront le 22 novembre 1972 à Helsinki en vue de préparer la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. En prévision de notre participation, le Département politique a rédigé le rapport suivant:

./.

CONFIDENTIEL

La Suisse et la Conférence sur la sécurité et  
la coopération en Europe (CSCE)

Avant-propos

- I. Etat de la question
- A. Contexte politique et diplomatique p. 2
  - B. Propositions sur le contenu de la CSCE p. 6
- II. Politique suisse en matière de CSCE depuis 1970
- A. Contacts bilatéraux préparatoires p. 12
  - B. Préparatifs internes en vue de la CSCE p. 14
- III. Participation de la Suisse aux consultations préliminaires sur la CSCE
- A. Conception générale des consultations préliminaires p. 19
  - B. Organisation et déroulement des consultations préliminaires p. 20
  - C. Contenu des consultations préliminaires p. 23
- IV. Appréciation générale sur la CSCE p. 28

La Suisse et la Conférence sur la sécurité  
et la coopération en Europe (CSCE)

Avant-propos

Par décision du 9 juillet 1969, le Conseil fédéral a autorisé le Département politique à constituer un groupe de travail chargé de clarifier la position de la Suisse en matière de sécurité européenne. En juillet 1970, ledit groupe a soumis au Conseil fédéral un rapport détaillé, qui retrace la genèse de la CSCE, analyse les problèmes fondamentaux que soulève une telle conférence et fixe provisoirement le cadre d'une éventuelle participation de la Suisse.

Depuis 1970, l'évolution politique de l'Europe a mis en évidence ce qu'il est convenu d'appeler la détente Est-Ouest et du même coup accéléré le processus qui doit conduire à la convocation de la CSCE. L'objet du présent rapport sera donc, dans une première partie, de rappeler cette évolution et ses incidences sur le projet de CSCE, puis de faire le point de la situation actuelle. La seconde partie sera consacrée aux activités du Département politique en matière de CSCE depuis 1970 jusqu'à maintenant. Enfin, nous exposerons en détail comment nous entendons aborder les consultations préliminaires qui constitueront la phase multilatérale préparatoire de la Conférence.

Comme on le sait, cette phase préparatoire doit débiter le 22 novembre 1972 à Helsinki et les Etats participants s'y feront représenter par les chefs de mission déjà accrédités dans la capitale finlandaise ou, à défaut, par des envoyés spéciaux de rang équivalent; ceux-ci n'auront donc pas besoin de pouvoirs spéciaux pour prendre part aux discussions. Dans ces conditions, les directives nécessaires à notre Ambassadeur en Finlande pour la durée des consultations préliminaires de la CSCE ne préjugent en aucune manière celles qui devront ultérieurement inspirer la conduite de la délégation suisse à la CSCE proprement dite. La participation de la Suisse à la Conférence principale fera, le moment venu, l'objet d'un nouveau rapport au Conseil fédéral.

## I. Etat de la question

### A. Contexte politique et diplomatique

Depuis la dernière session ministérielle du Conseil de l'OTAN (30 et 31 mai 1972), tous les Etats européens, ainsi que les Etats-Unis et le Canada, sont prêts à entamer des discussions multilatérales préliminaires au sujet de la CSCE (cf. la liste en annexe des 34 Etats que le gouvernement finlandais a l'intention d'inviter; un doute subsiste pour l'Albanie, seul Etat européen à critiquer le principe même d'une telle conférence). Deux facteurs décisifs sont à l'origine de cette situation: d'une part, les progrès réalisés sur la voie de la "normalisation" des relations entre la République fédérale allemande et l'Europe de l'Est, et, sur un autre plan, l'évolution des rapports entre les Etats-Unis et l'URSS.

Il n'est pas inutile de rappeler tout d'abord les principales étapes qui, depuis 1970, ont marqué le dégel progressif des relations entre la République fédérale allemande et l'Europe orientale:

- |                  |  |
|------------------|--|
| 12 août 1970     | : signature du traité entre la RFA et l'URSS sur la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse et la renonciation à l'emploi de la force   |
| 7 décembre 1970  | : signature d'un traité analogue entre la RFA et la Pologne  |
| 3 septembre 1971 | : signature de l'accord-cadre quadripartite sur Berlin   |
| 11 décembre 1971 | : paraphe de l'accord entre le Sénat de Berlin-Ouest et la République démocratique allemande au sujet de la circulation entre Berlin-Ouest et Berlin-Est (accord destiné à compléter le précédent) |
| 17 mai 1972      | : ratification par le Bundestag de Bonn des traités conclus en 1970 avec l'URSS et la Pologne  |
| 26 mai 1972      | : signature de l'accord entre la RFA et la RDA sur les questions de circulation entre les deux pays  |

- 3 -

- 3 juin 1972 : signature du protocole final de l'accord quadripartite sur Berlin et, le même jour, échange des instruments de ratification des traités entre la RFA d'une part, l'URSS et la Pologne d'autre part
- 18 octobre 1972 : entrée en vigueur de l'accord signé par la RFA et la RDA le 26 mai 1972.

C'est l'étape du 3 juin 1972 qui a ouvert la voie à la CSCE, puisque les pays de l'OTAN avaient exigé une issue favorable des négociations sur Berlin comme condition préalable à l'ouverture de pourparlers multilatéraux en vue de la CSCE ("Junktin") et qu'à son tour, l'URSS avait subordonné la signature du protocole final de l'accord sur Berlin à la ratification des "Ostverträge" par le Bundestag de Bonn ("Gegenjunktin").

Au même moment, la visite du président Nixon à Moscou (22 - 30 mai 1972) marque un tournant dans l'attitude des Etats-Unis envers la CSCE: de réticents qu'ils s'étaient montrés jusqu'alors, les Américains se déclarent favorables à l'ouverture de discussions multilatérales, afin d'obtenir de la part des Soviétiques une attitude plus positive envers une négociation sur la réduction des forces en Europe (MBFR, c'est-à-dire "Mutual and Balanced Force Reductions" dans la terminologie de l'OTAN). Moscou entre dans le jeu de Washington, pour autant qu'une négociation MBFR n'ait aucun lien avec la CSCE, si ce n'est un certain parallélisme dans le temps. La conséquence de cet arrangement est dès lors de permettre à chacun des deux Grands de subordonner les progrès sur la négociation qui l'intéresse le moins à des progrès sur celle qui l'intéresse le plus.

Enfin, dernière étape du processus, les entretiens Kissinger-Brejnev à Moscou (septembre 1972) ont débouché sur une offre soviétique qui prévoit, conformément à l'esprit de l'arrangement conclu lors de la visite de Nixon à Moscou, un décalage entre les deux négociations:

./.



- 4 -

- 22 novembre 1972 : début des consultations préliminaires sur la CSCE à Helsinki avec 35 participants en principe;
- fin janvier 1973 : début des pourparlers exploratoires MBFR avec une participation qui n'a pas encore été arrêtée définitivement, mais qui est réduite aux pays situés dans le secteur Centre-Europe (RFA, RDA, Belgique, Pays-Bas, Pologne et peut-être Tchécoslovaquie), ainsi qu'aux pays qui y entretiennent des troupes stationnées (Etats-Unis, Grande-Bretagne, URSS et peut-être Canada); la France, opposée aux MBFR, n'y participera pas; enfin, l'OTAN vient d'approuver la participation en qualité d'observateurs de 5 pays situés hors de la zone précitée: Italie, Grèce, Turquie, Norvège et Danemark;
- fin juin 1973 : début de la CSCE proprement dite, au niveau des ministres des affaires étrangères;
- octobre 1973 : début de la négociation MBFR proprement dite.

Ce calendrier de négociations a été approuvé par le Conseil atlantique le 23 octobre dernier, du moins en ce qui concerne les deux premières dates. Les Etats intéressés recevront donc ces prochains jours une invitation formelle du gouvernement finlandais à entamer des consultations préliminaires à Helsinki le 22 novembre.

L'examen des récents développements en Europe appelle divers commentaires. Le chancelier Brandt n'aurait pas pu mener sa "politique à l'Est" de la manière décrite plus haut s'il n'avait pas rencontré chez les dirigeants actuels du Kremlin des dispositions favorables à cette politique et aux résultats qu'elle est susceptible de leur apporter. Cette attitude s'est signalée notamment par la multiplication des gestes de Moscou destinés à faciliter les négociations interallemandes sur Berlin et la ratification des "Ostverträge"; elle s'est aussi traduite par un assouplissement - apparemment plus tactique que réel - de la position soviétique à l'égard de la Communauté européenne (allusion à la "réalité" du Marché commun dans un discours de Brejnev du 20 mars 1972). En un mot, l'URSS semble avoir admis l'opportunité de créer les conditions favorables à la convocation de la CSCE.

./.

En appuyant la politique du gouvernement de Bonn à l'égard de l'Europe orientale, l'URSS a également contribué à modifier le sens même qu'elle attribuait à la CSCE. Les objectifs initiaux à court terme que Moscou visait à travers une telle conférence, soit avant tout la consolidation du statu quo politique et territorial en Europe issu de la dernière guerre mondiale, sont déjà largement atteints. Certes, Moscou souhaite toujours codifier ce statu quo dans un engagement multilatéral pris par tous les Etats européens, mais il n'en reste pas moins que cette préoccupation n'est plus aussi primordiale qu'auparavant. Il se peut donc que l'URSS éprouve aujourd'hui un intérêt diminué pour la conférence qu'elle n'a cessé de réclamer avec insistance et envers laquelle elle se doit de paraître toujours aussi enthousiaste qu'auparavant. De toute façon, il lui reste toujours la ressource de miser sur les aspects de la CSCE qui peuvent le mieux servir ses intérêts à long terme: la "coopération" avec l'Occident qui doit lui permettre de combler peu à peu son retard technologique, et surtout la création d'un organe permanent européen, à travers lequel elle pourrait s'arroger un "droit de regard" sur les affaires de l'Europe occidentale.

Enfin, et c'est peut-être l'évolution récente la plus décisive pour l'avenir de la CSCE, les deux grandes puissances se sont mises d'accord pour vider ou presque la Conférence de sa substance militaire, et pour aborder les aspects militaires de la sécurité dans un cercle restreint qu'ils sont mieux à même de contrôler. L'URSS a, du moins en apparence, abandonné sa conception "pan-européenne" et anti-américaine de la Conférence pour faire de celle-ci un objet de concertation entre les deux Grands. De leur côté, les Etats-Unis considèrent la CSCE comme le volet le moins important du tryptique sur lequel ils s'appêtent à négocier avec Moscou au cours des prochaines années: deuxième phase des SALT, MBFR et CSCE. La tendance à la bilatéralisation de la CSCE est donc manifeste; elle déplaît à certains alliés tant de Moscou que de Washington: Roumanie et France avant tout, mais aussi aux pays neutres et non-alignés, ainsi qu'à la plupart des petits Etats européens. Ceux-ci ne souhaitent en effet pour l'Europe tout entière ni une "pax sovietica", ni



une paix soviéto-américaine qui risquerait de figer les relations inter-européennes dans leur état actuel. Ils souhaitent au contraire que la CSCE soit l'annonce - si modeste soit-elle - d'un processus dynamique conduisant peu à peu à un rétablissement de relations de confiance et à un assouplissement des échanges de toute nature entre les diverses parties de l'Europe.

Si l'attitude de Washington se confirme, on peut craindre qu'elle ne soit préjudiciable à la cohésion du front occidental à la CSCE, cohésion qui paraissait pourtant engagée sur la bonne voie depuis quelque temps, grâce à la concertation intense instaurée entre les membres tant de l'OTAN que de la Communauté européenne en vue de préparer la Conférence. Quant aux alliés de l'URSS, ils aspirent tous plus ou moins à une certaine émancipation, tout en restant fidèles au système socialiste. Or, la "Realpolitik" que Moscou mène par dessus leurs têtes directement avec Washington ne tient guère compte de leurs aspirations; elle risque même de les rendre illusoires.

#### B. Propositions sur le contenu de la CSCE

Les idées sur le contenu de la CSCE ont été formulées principalement dans les communiqués des deux alliances (surtout le communiqué du 10 décembre 1971 du Conseil atlantique et celui du 26 janvier 1972 du Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie), ainsi que par quelques Etats neutres et non-engagés. Ces suggestions se rangent dans trois catégories: sécurité, coopération culturelle, coopération économique.

##### Sécurité:

Les Etats du Pacte de Varsovie estiment que le volet "sécurité" de la CSCE ne doit aborder que les questions politiques, à l'exclusion des questions militaires. L'objectif de la CSCE devrait être, selon eux, de parvenir à une déclaration multilatérale sur le respect des principes de la "coexistence pacifique", en parti-

culier le renoncement à l'emploi de la force, le respect de l'inviolabilité des frontières et même la non-ingérence dans les affaires d'autrui (sous-entendu: entre pays à système politique et social différent).

De leur côté, les Occidentaux ont constamment maintenu que l'aspect militaire et l'aspect politique de la sécurité de l'Europe étaient inséparables. Ayant désormais renoncé, sous l'influence des Américains, à établir un lien formel entre la CSCE et les MBFR, certains d'entre eux (les petits Etats de l'OTAN surtout) souhaiteraient conserver pour la CSCE la discussion de mesures militaires dites collatérales, celles qui, sans toucher au désarmement proprement dit, sont de nature à "renforcer la confiance et accroître la stabilité": par exemple, la notification de mouvements de troupes ou l'envoi d'observateurs lors de manoeuvres. D'autre part, nombreux sont les petits Etats, y compris les Neutres et non-alignés, qui estiment - et c'est également notre avis - que les participants à la CSCE doivent être systématiquement informés du contenu des négociations MBFR et avoir la possibilité d'en discuter. Il est probable que des initiatives dans ce sens seront présentées lors des consultations préliminaires d'Helsinki.

Sur le plan politique, les principes qui, selon les Occidentaux, doivent régir les relations entre Etats européens recouvrent en partie ceux que prônent les pays de l'Est, mais il y a divergence sur leur interprétation: par le biais de la "coexistence pacifique", les pays de l'Est cherchent un ersatz de traité de paix et la consolidation du statu quo politique et territorial en Europe, tandis que ceux de l'Ouest voudraient y voir les éléments primordiaux d'un "code de bonne conduite" entre Etats européens, quel que soit le système politique et social auquel ils appartiennent. Il n'est pas exclu que certains Etats d'Europe occidentale tentent à la CSCE un baroud d'honneur en faveur de principes tels que celui de l'autodétermination ou du droit des peuples européens à choisir librement leur système politique; si cette tentative a lieu, ce sera sans grande conviction,

car chacun sait que les principes n'ont pas suffi à empêcher les interventions soviétiques de 1956 et 1968. C'est pourquoi les Occidentaux n'attendent pas de grands résultats à cet égard (d'autant plus que les principes en question figurent déjà ailleurs, notamment dans la Charte de l'ONU) et préfèrent concentrer leur effort sur ce qu'ils appellent la "plus libre circulation des personnes, des idées et des informations"; en d'autres termes, la thèse occidentale se fonde sur l'idée que, pour parvenir graduellement à la sécurité et à la détente en Europe, il faut élargir et intensifier le dialogue Est-Ouest dans tous les domaines possibles.

#### Coopération culturelle:

Alors que les pays de l'Est n'envisagent sous cette rubrique qu'un accroissement quantitatif des échanges par le canal officiel (troupes de ballets, tournées d'orchestres, etc...), les Occidentaux souhaitent précisément qu'une certaine libéralisation des contacts humains et des échanges d'idées s'ajoute aux échanges culturels traditionnels. Or, les régimes d'Europe orientale voient dans cette amélioration qualitative des contacts Est-Ouest un double danger: contamination idéologique de leurs populations et exode de leurs cerveaux. Ils cherchent actuellement à y parer de deux manières: d'une part, en organisant dans leurs pays respectifs des campagnes de "reprise en mains" idéologique en prévision de la CSCE, d'autre part en essayant de prouver qu'une certaine libéralisation a déjà été introduite (p.ex. accroissement du nombre des traductions d'ouvrages occidentaux ou des visas de sortie accordés aux ressortissants des Pays de l'Est).

Les Occidentaux eux-mêmes savent bien combien il est difficile d'obtenir des arrangements concrets et vérifiables sur la "plus libre circulation des personnes, des idées et des informations", car il s'agit d'une oeuvre de longue haleine dont le succès dépend de l'instauration progressive d'un climat de confiance. Ils estiment néanmoins que la CSCE passerait à côté de son véritable but, si elle ne fournissait pas l'occasion de mettre le doigt sur le problème-clé

des relations Est-Ouest, à savoir la conception paradoxale de la détente que défendent les pays de l'Est. Ceux-ci n'envisagent en effet la détente politique et une coopération plus intense avec l'Ouest qu'aux prix d'une confrontation idéologique accentuée: ils n'admettent l'ouverture vers l'extérieur que si elle est "compensée" par un durcissement du régime sur le plan interne.

#### Coopération économique:

Les premiers intéressés à l'inclusion d'un volet économique dans la CSCE sont les pays de l'Est, en raison de l'écart qui les sépare des économies occidentales. Cela ne signifie pas que les pays occidentaux se désintéressent a priori de ce volet, pour autant qu'il puisse contribuer, au moins dans une certaine mesure, à la normalisation des relations Est-Ouest et à une plus grande ouverture des marchés orientaux. De part et d'autre, on admet que la nouvelle notion de la coopération économique s'entend au sens large et pourrait aussi englober la politique industrielle, le tourisme, les problèmes d'environnement, l'approvisionnement en énergie et son transport, ainsi que les questions de science appliquée et de technologie. Des arrangements Est-Ouest sont concevables dans ces divers domaines.

Le commerce proprement dit a tendance à passer au second plan, dans la conception mise en avant par les pays de l'Est, en faveur des diverses formes de "coopération". Dans la mesure où cependant les matières commerciales seraient également à l'ordre du jour de la CSCE, elles poseraient des problèmes connus depuis longtemps comme difficiles et qui résultent essentiellement des différences que les économies étatiques planifiées présentent par rapport à nos économies de marché: monopole du commerce extérieur, valeur différente des tarifs douaniers, fixation des prix indépendamment des lois du marché, qualité médiocre des produits finis, lourdeurs administratives, marketing insuffisant, pénurie de devises, etc. A cela s'ajoute que le COMECON, dans son état présent, n'est guère en mesure de servir d'interlocuteur valable pour les pays occiden-



taux, ni d'instrument adéquat pour des négociations commerciales avec eux (vu, p.ex. l'inconvertibilité du rouble). Quant aux Communautés Européennes, l'Est ne les reconnaît toujours pas comme telles, malgré un assouplissement récent de Moscou. D'ailleurs, on peut se demander s'il serait vraiment dans l'intérêt de la Suisse que le dialogue puisse se nouer trop facilement de bloc à bloc.

Une autre raison pour laquelle une certaine circonspection nous paraît s'imposer pour le moment est qu'il n'y a pas de front occidental véritablement uni face à l'Est en matière économique. En effet, les pays occidentaux se livrent, sur les marchés de l'Est, à une concurrence très serrée et cherchent dès lors à résoudre leurs problèmes chacun pour soi, par la voie bilatérale. D'ailleurs, une certaine solidarité entre Américains et Soviétiques n'est pas à exclure face à ce qu'ils appellent, les uns et les autres, les pratiques discriminatoires de la CEE. L'effort des pays de l'OTAN s'est donc limité jusqu'ici à l'élaboration d'un catalogue des problèmes qui pourraient être évoqués à la Conférence. Du côté de l'Europe orientale, la préparation du volet économique paraît plus centralisée que non encore achevée.

Une dernière considération: quelle que soit l'importance du volet économique à la CSCE, sa portée ne pourra rester que régionale, les grands problèmes économiques de notre monde ne pouvant être résolus que dans les enceintes appropriées que sont le GATT et le FMI.

#### Organe permanent:

Il faut encore mentionner la proposition des Etats du Pacte de Varsovie d'institutionnaliser la CEE au moyen d'un organe permanent, sur la nature duquel ils ne se sont d'ailleurs pas prononcés: organisation régionale au sens de la Charte de l'ONU ou, pour commencer, simple secrétariat technique et administratif destiné à préparer des conférences ultérieures? Selon l'idée des Soviétiques, un tel organe "paneuropéen" devrait à la longue supplanter le Conseil de

l'Europe, les Communautés européennes et même l'OTAN. Les Occidentaux souhaiteraient ne pas entrer en matière sur cette question, qui présente des risques indéniables, avant de savoir si le déroulement de la CSCE justifie son institutionnalisation, mais il est certain que les pays de l'Est la soulèveront dès les consultations préliminaires d'Helsinki.

Comme on le voit, les idées sur l'ordre du jour de la CSCE n'ont pas évolué de la même manière que la situation internationale qui rend aujourd'hui la Conférence possible. Elles sont restées vagues et lourdes de controverses, dès qu'on cherche à les préciser. S'il y a eu rapprochement des points de vue ces derniers temps - comme le suggèrent les plus récents communiqués de l'OTAN et du Pacte de Varsovie - , c'est uniquement dans le ton et sur le principe même d'une CSCE, non sur son contenu concret. Les incertitudes subsistent donc, et exigent un maximum de précautions lors de la phase préparatoire.



## II. Politique suisse en matière de CSCE depuis 1970

### A. Contacts bilatéraux préparatoires

La préparation au moyen de consultations bilatérales a joué, dans le cas de la CSCE, un rôle plus important qu'il n'est d'usage lors de conférences internationales. Cela n'a rien d'étonnant, puisque l'initiative lancée par les Etats du Pacte de Varsovie touche au domaine crucial de l'équilibre politique européen. Trop ambitieuse et ambiguë pour ne pas être reçue avec circonspection par les Occidentaux, trop vague au départ pour constituer une base de négociation, la proposition des pays de l'Est a exigé une réflexion approfondie sur les intentions de l'URSS et de ses alliés, sur l'opportunité d'engager un dialogue Est-Ouest au moyen d'une conférence multilatérale, et, une fois l'opportunité admise, sur la manière d'organiser ce dialogue.

Espacées d'abord, nos consultations bilatérales avec les autres pays intéressés se sont intensifiées depuis 1970, au fur et à mesure qu'évoluait la situation décrite au début de ce rapport. La CSCE a figuré à l'ordre du jour de presque tous les entretiens qu'a eus le Chef du Département politique avec ses homologues de l'étranger: Autriche, Belgique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale allemande et Suède. Comme ces entretiens ont aussi été consacrés pour une large part à notre négociation avec la Communauté européenne, nous avons ainsi pu montrer que la politique européenne de la Suisse n'est pas dirigée exclusivement vers l'Ouest, mais également vers l'Europe tout entière.

Nos contacts bilatéraux au niveau du Secrétaire général du Département politique ont aussi été précieux pour la préparation de la CSCE: Autriche, Finlande, Suède, Yougoslavie, Italie, ainsi que Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et URSS. La visite des capitales d'Europe orientale

a eu entre autres le mérite de confirmer à nos yeux la diversité des préoccupations de ces pays, leur désir de se rapprocher de l'Occident dans les limites qui leur sont permises et d'utiliser la CSCE à cet effet dans une perspective à long terme.

Enfin, l'année 1972 a donné naissance à une nouvelle forme de consultations, devenue nécessaire en raison de la spécialisation croissante des problèmes que soulève la CSCE: les discussions au niveau des hauts fonctionnaires, dirigées du côté suisse par le Jurisconsulte du Département politique dans presque tous les cas. C'est ainsi que nous avons pu nous entretenir avec les spécialistes de la CSCE des pays suivants: Autriche, Belgique, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, République fédérale allemande et Yougoslavie. L'avantage spécifique de telles rencontres a été de pouvoir discuter certaines questions dans les détails, notamment notre projet de règlement pacifique des différends et l'organisation de la phase préparatoire de la CSCE (cf. infra). Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de nouer des contacts personnels avec ceux que la délégation suisse retrouvera nécessairement à Helsinki et même peut-être au-delà de la phase préliminaire; or ces contacts sont d'autant plus utiles que la CSCE est le type même de conférence dont le sort se joue aussi dans les coulisses.

Nos échanges de vues bilatéraux à tous les niveaux et dans toutes les directions ont été indispensables. Sans cela, nous serions aujourd'hui réduits non seulement au manque d'informations, mais aussi à l'impossibilité d'esquisser une conception globale de la CSCE et surtout à l'isolement, qui guette tout particulièrement les Neutres et non-alignés européens à l'heure de la confrontation pacifique des thèses des deux blocs en matière de sécurité. Nous avons évidemment eu des consultations étroites avec les Neutres, mais avons aussi dû nous résoudre à l'évidence, à savoir que le véritable laboratoire de la CSCE est ailleurs. En effet, presque toute la préparation de la Conférence du côté

occidental se coordonne au sein des organes appropriés de l'OTAN et de la Communauté européenne (La CSCE est d'ailleurs le thème à propos duquel la concertation a donné les résultats les plus positifs au sein du Comité de coopération politique des Neuf, c'est-à-dire l'ex-Comité Davignon). Or, grâce à certains contacts bilatéraux suivis, nous avons pu nous maintenir au courant de leurs travaux; la République fédérale allemande, placée au coeur du problème des MBFR, s'est déclarée disposée à nous assurer une information régulière à ce sujet; l'Italie joue le même rôle en ce qui concerne les activités de l'ex-Comité Davignon, auprès duquel elle s'est faite l'avocate de notre projet de règlement pacifique des différends (cette collaboration en matière de CSCE a d'ailleurs été l'essence de part et d'autre comme un dérivatif bienvenu aux problèmes de main-d'oeuvre, sur lesquels les relations italo-suisse ont tendance à se polariser). Enfin, tous ces contacts bilatéraux ont été l'instrument qui a permis de faire connaître notre projet de règlement pacifique des différends et d'en assurer ainsi la paternité suisse, de le commenter et de recueillir des réactions précieuses pour la suite des opérations.

#### B. Préparatifs internes en vue de la CSCE

Les travaux du Département politique ont porté jusqu'ici essentiellement sur l'élaboration d'un projet de système de règlement pacifique des différends (en abrégé: SRPD). Comme on le verra plus loin, le domaine du règlement pacifique des différends se prête tout particulièrement à une initiative de la part de la Suisse. Cela ne signifie pas que nous sous-estimons l'importance et les possibilités d'une participation de notre pays dans les autres domaines de la CSCE: économique, culturel et même militaire. Toutefois, il nous a paru préférable dans l'immédiat, c'est-à-dire en vue des pourparlers préliminaires multilatéraux sur la CSCE, de concentrer nos efforts sur une proposition de caractère politique et juridique, qui a le mérite d'être la seule suggestion concrète faite jusqu'à ce jour pour étoffer le volet "sécurité" de la Conférence, le plus important à nos yeux.

Il nous sera toujours possible d'intervenir le moment venu dans le débat sur la coopération économique; d'ailleurs, nos contacts bilatéraux nous ont montré que la plupart des Etats n'ont pour le moment guère approfondi cet aspect de la CSCE. La Division du commerce du Département de l'économie publique a entrepris des études à ce sujet et exprimera ses vues en temps opportun. De même, nous avons instauré une collaboration régulière avec le Groupement de l'EMG du Département militaire, qui examine actuellement ce que pourrait être la position de la Suisse face à un éventuel volet militaire de la CSCE. De toute façon, les aspects de la Conférence qui relèvent plus particulièrement de la compétence d'autres Départements de l'Administration fédérale seront étudiés en détail dans le rapport qui devra être soumis au Conseil fédéral en vue de la participation de la Suisse à la CSCE proprement dite.

#### Système de règlement pacifique des différends (SRPD)

Les considérations générales qui militent en faveur d'une initiative suisse dans ce domaine peuvent être résumées comme suit:

- ayant décidé de participer à la CSCE, la Suisse se doit d'y affirmer sa présence;
- notre pays possède en matière de règlement pacifique des différends une tradition et une expérience qui le qualifient particulièrement pour une telle initiative;
- le principe du règlement pacifique des différends étant universellement reconnu, notre initiative ne met pas en cause notre neutralité;
- les relations internationales d'aujourd'hui étant marquées par un certain recul du droit au profit de la "Realpolitik", un petit Etat comme le nôtre ne doit pas manquer l'occasion qu'offre la CSCE de rappeler la primauté du droit sur la force;
- le volet "sécurité" de la Conférence n'ayant suscité jusqu'ici que des propositions plus ou moins vagues et ambiguës, il est souhaitable d'y introduire un élément concret qui permettrait d'engager le débat sur la sécurité européenne dans une direction claire et précise.



C'est ce dernier point que nous avons développé dans le préambule de notre projet (cf. texte annexé au présent rapport). Si la CSCE devait aboutir à une déclaration solennelle sur la renonciation à l'emploi de la force, elle n'apporterait rien de nouveau en matière de sécurité, car ce principe est déjà formulé dans la Charte de l'ONU et appartient au droit international général. Nous estimons que la CSCE doit essayer de faire un pas de plus, en concrétisant la notion de renonciation à la force au moyen d'un mécanisme dynamique qui tienne compte des nouveaux problèmes qui peuvent surgir en Europe (alors que le principe lui-même est par définition statique). C'est pourquoi nous envisageons un système qui combine deux modes de règlement pacifique des différends: d'une part, l'arbitrage, pour la solution des différends qui relèvent de l'interprétation du droit en vigueur (conflits justiciables) et, d'autre part la négociation institutionnalisée, pour la solution des différends qui postulent une modification du droit en vigueur (conflits non-justiciables). A ces deux modes de règlement correspondent deux organes aux caractéristiques distinctes: un tribunal arbitral pour les conflits justiciables et, pour les non-justiciables, une commission d'enquête, de médiation et de conciliation. En cas de conflit, le recours à l'une ou l'autre des deux procédures devrait être obligatoire pour les Etats ayant adhéré au système, à moins que ceux-ci aient pu se mettre d'accord sur un autre mode de règlement. La sentence que prononcerait le tribunal arbitral devrait également avoir un effet obligatoire pour les parties au conflit, alors que le rapport final de la commission d'enquête ne pourrait être que facultatif, car il n'existe à l'heure actuelle aucune autorité supranationale capable d'imposer à un Etat souverain un droit nouveau.

Dès le début de l'année, nous avons tenu au courant les Etats neutres de nos préparatifs en matière de SRPD. Par la suite, nos ambassadeurs ont été chargés d'informer verbalement tous les Etats censés participer à la CSCE. A l'heure qu'il est, la plupart d'entre eux sont en possession du texte du projet. Les réactions suscitées par notre initiative se répartissent grosso modo en 3 catégories:

- la majorité des Etats approuve tant le contenu du projet que l'opportunité de le soumettre à la CSCE; ils voient dans le SRPD un test nécessaire pour révéler s'il existe ou non chez les participants une volonté de s'entendre sur des règles communes; bien que notre idée ait peu de chances de se réaliser dans le contexte politique et juridique actuel, ils admettent néanmoins avec nous qu'étant convaincus de la justesse de cette idée, nous devons manifester notre conviction en oeuvrant inlassablement en faveur de sa réalisation;
- certains Etats, en particulier les Anglo-Saxons, approuvent le contenu et l'opportunité tactique du projet, mais soulèvent des objections de forme: par exemple, le fait que la procédure arbitrale que nous avons prévue risque de concurrencer celle de la Cour internationale de justice; le fait que nous n'envisageons pas de limiter la compétence des deux organes par des réserves quant à la nature et à l'origine des conflits;
- une minorité d'Etats, surtout ceux d'Europe orientale, mais aussi des Occidentaux estiment que le projet ne tient pas compte de l'antinomie fondamentale entre le droit international "occidental" et le droit "socialiste" et qu'il est dès lors contestable tant du point de vue de son contenu que de sa forme; à cette objection il est aisé de répliquer que le but même de la CSCE est de surmonter la division de l'Europe en deux systèmes politico-juridiques et que ce n'est en tout cas pas la Suisse qui fera une proposition tendant à consacrer cette division.

Les Etats qui ont examiné le plus attentivement notre projet n'ont pas manqué de soulever les problèmes auxquels nous n'avons pas encore donné de réponse: par exemple, le nombre minimum d'adhésions nécessaire à l'entrée en vigueur du système, les rapports entre les deux procédures, la composition des deux organes. Nous leur avons répondu que tous ces problèmes, ainsi que les questions de forme mentionnées plus haut, devront être discutés ultérieurement, à la CSCE proprement dite, et qu'il serait prématuré de vouloir leur trouver une solution déjà au stade préparatoire de la Conféren-



ce. Notre préoccupation dans l'immédait est d'assurer l'inscription de notre proposition en termes généraux à l'ordre du jour de la Conférence (cf. chapitre suivant).

### Libre circulation des personnes, des idées et des informations

La Suisse libérale et ouverte sur le monde est favorable à un échange accru des hommes et des idées entre les diverses parties de l'Europe. On observe depuis peu une timide évolution dans ce sens: la CSCE doit essayer de l'encourager, en multipliant et en diversifiant les formes du dialogue. En ce qui nous concerne, il est délicat de prendre des initiatives dans le domaine des contacts humains et culturels, alors que les Occidentaux, surtout la France, ont l'intention d'insister sur cet aspect des relations Est-Ouest. Nous pourrions éventuellement appuyer certaines de leurs propositions, pour autant qu'elles n'attisent pas la méfiance des pays de l'Est. Nous devons garder à l'esprit que des progrès dans ce domaine exigent un maximum de patience et de précautions: vu les dispositions actuelles des dirigeants du Kremlin et le rapport des forces entre l'URSS et ses alliés, une émancipation de ces derniers dépend du bon vouloir de Moscou, dont la marge de tolérance est très étroite. Il s'agit donc de favoriser l'utilisation de cette marge par les pays de l'Est - ce qu'ils essaieront d'ailleurs eux-mêmes de faire -, mais en évitant de donner l'impression que la libéralisation souhaitée par les Occidentaux est dirigée contre l'URSS.

De notre point de vue, une meilleure circulation des personnes revêt un caractère prioritaire par rapport aux échanges d'informations et d'idées. Nous pensons en particulier aux situations parfois tragiques qu'entraîne sur le plan humain la division politique de l'Europe: séparation de conjoints et de fiancés, séparation entre parents et enfants, etc... Nous nous demandons dès lors si la Suisse, bien placée à cet égard, ne devrait pas attirer l'attention de la CSCE sur le problème de la réunion des familles, et éventuellement faire des suggestions à cet égard, dans une optique essentiellement humanitaire.

### III. Participation de la Suisse aux consultations préliminaires sur la CSCE

Le présent chapitre contient toutes les indications disponibles au stade actuel sur l'attitude que devra adopter la délégation suisse aux consultations préliminaires. Il ne peut pas encore s'agir d'instructions détaillées, car les objectifs et les modalités de ces consultations soulèvent encore de nombreux points d'interrogation. C'est précisément la raison pour laquelle nous insisterons - avec de nombreuses autres délégations d'ailleurs - pour que la phase préparatoire comporte des sessions brèves et espacées, afin que l'Administration centrale puisse suivre de près la progression des discussions et qu'elle ait le temps de formuler de nouvelles directives à chaque étape.

#### A. Conception générale des consultations préliminaires

##### a) Thèses en présence

Nos entretiens bilatéraux nous ont permis de constater qu'il y a encore des divergences fondamentales sur le rôle de la phase préparatoire. Les pays du Pacte de Varsovie, qui ont réclamé avec empressement la convocation la plus rapide possible de la CSCE, désirent que les consultations préliminaires débouchent rapidement et automatiquement sur la CSCE proprement dite, alors que ceux de l'OTAN maintiennent que ces consultations doivent être approfondies et que le fait d'y participer ne doit pas constituer un engagement envers la CSCE. Il s'ensuit que les pays de l'Est ne voudraient aborder à Helsinki que les questions d'organisation et de procédure de la CSCE proprement dite, alors que les Occidentaux, à des degrés divers, estiment indispensable de régler certaines questions de substance avant de réunir la Conférence principale.

b) Position suisse

Selon notre point de vue, la phase des consultations préliminaires devrait être un compromis entre ces deux conceptions extrêmes, c'est-à-dire ni une pré-conférence qui viderait la CSCE de sa substance, ni une simple formalité qui laisserait entièrement à la Conférence principale la tâche d'engager les discussions de substance. Le rôle de la phase préliminaire est avant tout de fixer les règles d'organisation et de procédure de la CSCE principale, mais aussi de dégager un consensus minimum sur les questions de fond. Pour déterminer si ce consensus existe, les délégations devront négocier un ordre du jour de la CSCE aussi précis et explicite que possible.

Une autre divergence porte sur la publicité à donner aux consultations préliminaires. Les pays de l'Est, ainsi que la Finlande qui tient à conférer un certain éclat à son rôle de pays hôte, souhaitent une large publicité. La majorité des Etats participants y est opposée. Nous estimons pour notre part qu'une cérémonie d'ouverture est probablement inévitable, mais que par la suite les discussions auront tout à gagner à se dérouler dans la discrétion. De la publicité à la propagande, il n'y a qu'un pas, et une CSCE qui tournerait à l'exercice de propagande risquerait de susciter des illusions dangereuses auprès des opinions publiques occidentales.

B. Organisation et déroulement des consultations préliminaires

Etant donné que les consultations d'Helsinki doivent conserver autant que possible leur caractère de réunions informelles d'ambassadeurs, il importe de les soumettre à un strict minimum de règles d'organisation et de procédure. Nos vues à ce sujet seront présentées, en même temps que des considérations plus générales sur la CSCE, dans l'exposé préliminaire que fera notre Ambassadeur à Helsinki lors de l'ouverture des débats. Les participants devront également aborder le 22 novembre certaines questions sur lesquelles un accord est indispensable pour la mise en marche de la phase préparatoire.

1) En premier lieu intervient la question des langues: l'anglais, le français et le russe sont considérés comme allant de soi. Depuis peu, la Finlande estime qu'il en va de même pour l'allemand; les Finlandais ont été en effet sollicités à ce sujet et sont arrivés à la conclusion qu'il existe un consensus suffisant en faveur de l'allemand pour le considérer d'ores et déjà comme la quatrième langue de la phase préparatoire. Sur la base de ce précédent, les Italiens désirent aussi que leur langue soit admise à Helsinki. Nous n'avons pu qu'appuyer leur désir, ainsi que celui de Bonn, puisque ce sont deux de nos langues nationales. A leur tour, ce sont maintenant les Espagnols qui expriment le même désir, en invoquant le caractère universel de leur langue. Il pourrait s'ensuivre une prolifération regrettable sur le plan pratique, et beaucoup de temps perdu lors de l'ouverture de la phase préparatoire.

2) Plus importante sera la procédure d'adoption des décisions. Le vote majoritaire sur les questions qui ont des implications politiques n'est pas concevable pour des raisons de souveraineté. Le vote à l'unanimité est également exclu, car un seul Etat pourrait paralyser tous les débats. Il ne reste donc que la règle du consensus forme atténuée de l'unanimité et qui permet de dégager un compromis sans qu'intervienne un vote. Le clivage Est-Ouest entre les participants à la CSCE étant ce qu'il est, il n'y a pas d'autre solution possible. Tout au plus pourrait-on concevoir un vote à la majorité (simple ou qualifiée) pour les questions mineures de procédure.

3) La conduite des débats et la répartition des tâches durant la phase préliminaire soulèvent des divergences de vues, le seul point quasiment acquis étant de confier la présidence à M. Töttermann, Secrétaire d'Etat finlandais aux affaires étrangères. L'idée a été émise il y a quelques mois par les Finlandais de constituer des commissions distinctes pour traiter séparément les questions de substance (ordre du jour de la CSCE), de procédure et d'organisation; cette idée a été récusée par les Occidentaux. Pour notre part, nous estimons que le travail de préparation technique de la CSCE



peut à la rigueur être réparti entre des groupes différents, pour des raisons pratiques; en revanche, les discussions politiques sur l'élaboration de l'ordre du jour exigent le plenum.

Quant à une éventuelle vice-présidence (unique ou multiple) de la phase préparatoire, les possibilités qui s'offrent sont grosso modo les suivantes: troïka, rotation entre tous les participants ou recours exclusivement aux Neutres. La troïka n'a pratiquement aucune chance d'être acceptée (elle serait contraire à l'esprit même de la CSCE, qui se veut opposée aux blocs). La rotation des charges pourrait amener des surprises, lorsque des pays aussi différents que le Portugal et la République démocratique allemande sont autour de la même table de conférence. Il ne serait dès lors pas surprenant qu'on fit appel aux Neutres. Si tel devait être le cas, il nous serait difficile de nous dérober sans trahir ce que les participants "engagés" à la CSCE considèrent comme la vocation des Neutres: l'aptitude à "mettre de l'huile dans les rouages". L'acceptation d'une telle charge ne serait concevable qu'à certaines conditions:

- son utilité pratique pour le déroulement de la phase préparatoire ne devrait pas faire de doute;
- elle ne devrait pas donner l'impression que la Suisse - seule ou avec plusieurs autres Neutres - s'identifie à la CSCE;
- elle ne devrait pas porter ombrage à nos relations avec les autres Neutres;
- elle ne devrait pas donner l'impression que la Suisse est le Neutre de l'Ouest, par opposition à la Finlande.

4) Le financement de la phase préparatoire sera assuré par les Finlandais dans une mesure qu'ils n'ont pas encore précisée. Lors de l'adoption d'une clé de répartition des frais entre les Etats participants, nous estimons que la part assumée par les Etats-Unis et l'URSS devra être inférieure à 50 % (un calcul provisoire, établi par la Division des organisations internationales du Département politique sur la base du barème de l'ONU, aboutit à 47,4 % pour les deux grandes puissances et 1,1 % pour la Suisse).

5) Les chefs de mission seuls pourront s'exprimer au nom de leur pays, mais il leur sera toutefois loisible de s'entourer de collaborateurs. La composition de la délégation suisse sera réduite au strict minimum: un agent du service diplomatique a été attribué pour toute la durée de la phase préparatoire à notre Ambassadeur à Helsinki, qui ne dispose en temps normal que d'un seul collaborateur diplomatique (ce dernier continuera à s'occuper des relations bilatérales et n'aura que peu de temps à consacrer à la CSCE). De plus, nous avons prévu d'envoyer alternativement à Helsinki deux des collaborateurs du Secrétariat politique de la Centrale, mais seulement pendant les périodes de sessions.

6) Les dipositions pratiques dans le domaine des communications ont été prises: notre ambassade à Helsinki a été dotée d'un telex.

7) Le Liechtenstein participera de plein droit à la CSCE dès le début de la phase préliminaire. Son Ambassadeur à Berne, qui représentera la Principauté à Helsinki, a exprimé le désir de pouvoir utiliser le telex de notre Ambassade en Finlande afin d'envoyer des messages chiffrés à Vaduz via Berne. Nous avons accédé à ce désir. D'autre part, comme Vaduz ne pourra pas assurer une présence continue de sa délégation à Helsinki, nous nous sommes déclarés disposés à les tenir au courant de la négociation et à leur transmettre les documents qui en résulteront.

### C. Contenu des consultations préliminaires

#### Ordre du jour de la CSCE

Les indications fournies à cet égard par les communiqués de l'OTAN et du Pacte de Varsovie sont trop vagues. Le projet d'ordre du jour ne devra pas se contenter de mentionner des têtes de chapitres telles que "sécurité" ou "coopération culturelle", mais énoncer avec précision le contenu de ces divers chapitres, avec une brève description des propositions. Chaque Etat participant doit avoir le droit d'inscrire des propositions. La tâche prioritaire de la délégation suisse sera dès lors de faire inscrire au chapitre "sé-



curité" une rubrique qui pourrait s'intituler "système européen de règlement pacifique des différends", sans que nous excluions pour autant la possibilité de présenter des initiatives dans d'autres domaines.

Vu les divergences importantes qui subsistent à propos de l'ordre du jour, celui-ci donnera certainement lieu à une négociation laborieuse, si ce n'est à des marchandages. La délégation suisse devra donc veiller à ce que notre initiative SRPD soit inscrite en tant qu'objet séparé de l'ordre du jour; sinon, elle risquerait d'être "noyée" dans une rubrique plus vaste (et plus vague), voire dénaturée avant même que nous ayons eu l'occasion de la présenter de manière détaillée. La demande d'inscription devra être accompagnée d'un mémoire explicatif plus bref que le texte ci-joint du SRPD; à ce stade, nous devons en effet éviter d'entrer dans des détails qui pourraient susciter une controverse prématurée autour de notre initiative et inciter les participants à l'édulcorer.

#### Organisation et procédure de la CSCE

- 1) Date: comme pour celle des consultations préliminaires, nous nous rallierons au consensus des Etats participants. Nous n'avons en principe aucune objection contre juin 1973.
- 2) Lieu: aucune candidature officielle n'a été posée jusqu'à maintenant. Lors de nos entretiens avec les Finlandais, ceux-ci ne nous ont pas caché que les dispositions prises en vue des consultations préliminaires pourraient également servir à la Conférence proprement dite. Nous les avons assurés que nous soutiendrions Helsinki, si sa candidature était posée.

Actuellement, les spéculations les plus récurrentes portent sur Helsinki ou Vienne (même Paris, tout récemment). Quant à une ville suisse, les chances d'y voir siéger la CSCE doivent être appréciées à la lumière des événements de ces dernières semaines. En effet, sur les trois négociations à venir en relation avec la sécurité européenne - SALT II, MBFR et CSCE -, la première s'est déjà fixée à Genève et va débiter le 21 no-

vembre. Pour la seconde (MBFR), il y a également une très forte inclination en faveur de la Suisse: après avoir été saisis par l'OTAN, le 31 octobre, d'une demande dans ce sens, nous nous attendons à ce que le Pacte de Varsovie en fasse autant ces prochains jours. Or on sait qu'une négociation MBFR en Suisse exclurait automatiquement la tenue de la CSCE dans le même pays et au même moment. Il n'est toutefois pas certain que la négociation MBFR proprement dite se déroulera au même endroit que les pourparlers exploratoires. Il serait donc toujours possible que l'on fasse appel à la Suisse dans une phase ultérieure et nous n'avons par conséquent aucune raison de modifier, en vue de la phase préparatoire de la Conférence, la ligne suivie jusqu'à présent: soutien à la candidature d'Helsinki et maintien de notre disponibilité au cas où un consensus se dégagerait en faveur d'une ville suisse; s'il devait être favorable à Vienne, nous ne pourrions que nous y rallier.

- 3) Cercle des participants: la CSCE est en principe réservée exclusivement aux Etats européens, avec les Etats-Unis et le Canada en plus. Le problème de la sécurité en Europe déborde toutefois les frontières de notre continent. C'est l'avis de nombreux pays européens, dont le nôtre, et aussi de plusieurs pays méditerranéens non-européens. Ces derniers estiment dès lors qu'ils devraient être associés d'une manière ou d'une autre à la CSCE, car elle pourrait avoir des répercussions sur leur propre sécurité.

Si, pour ces pays, la question d'une éventuelle participation ou d'un statut d'observateur se pose déjà durant la phase préparatoire, nous suivrons la ligne suivante:

- éviter que des Etats non-européens ne prennent part à la phase préparatoire, même en tant qu'observateurs. (si toutefois les Etats européens se mettent d'accord, déjà à ce stade, sur une formule qui ménage les intérêts des pays du Sud de la Méditerranée, nous nous rallierons évidemment à cette formule);
- éviter que des Etats non-européens participent à part entière à la CSCE proprement dite, afin de ne pas alourdir la Conférence;

- admettre des observateurs non-européens à la CSCE, pour autant qu'un consensus des Etats participants se dégage sur ce point; dans ce cas, ils devraient s'arranger pour être aussi peu nombreux que possible, en désignant par exemple un représentant unique pour un groupe d'Etats.

Une CSCE qui réunit les deux grandes puissances et quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU pourrait avoir des implications pour la Chine, vu l'interdépendance entre la sécurité européenne et la sécurité mondiale. Pékin aurait donc de bonnes raisons de vouloir y faire entendre sa voix. Dans un tel cas, nous devrions nous borner à constater la modification fondamentale du caractère de la CSCE, sans pouvoir nous y opposer. Pour le moment, la Chine se déclare ouvertement hostile à la CSCE, et rien n'indique qu'elle pourrait envisager d'y jouer un rôle.

Un problème similaire se pose pour les organismes internationaux, en particulier la Commission économique pour l'Europe de l'ONU. Selon notre point de vue, la CSCE est une conférence d'Etats où il n'y a pas de place pour des organisations internationales. Toutefois, comme la CEE-ONU poursuit les mêmes buts que le volet économique de la CSCE et que les Etats qui la forment sont pour ainsi dire les mêmes que les participants à la Conférence, il nous paraît normal, voire souhaitable que la Commission économique puisse, selon les besoins, se voir confier un mandat par la CSCE.

- 4) Adoption des décisions: le système du consensus que nous préconisons pour les consultations multilatérales est également le seul concevable pour la Conférence elle-même. Les décisions sur des questions mineures de procédure pourraient aussi être prises à la majorité (simple ou qualifiée).
- 5) Langues: les langues de la CSCE proprement dite devraient être les mêmes que celles de la phase préparatoire.
- 6) Niveau des délégations: nous approuvons en principe la suggestion française d'ouvrir la CSCE au niveau des ministres des affaires étrangères, mais seulement pour une courte session initiale; les

travaux de la Conférence devraient se poursuivre dans des commissions d'experts, dont le nombre et le domaine d'activité dépendront du contenu de l'ordre du jour.

- 7) Financement: la clé de répartition adoptée pour la phase préparatoire devra s'appliquer également à la Conférence elle-même.

\* \* \*

La question des priorités ne manquera pas de soulever des controverses lors des consultations préliminaires. Nous devons insister pour que celles-ci se déroulent selon un ordre logique:

- dans une première étape, très courte, la phase préparatoire doit s'organiser elle-même;
- dans une seconde étape, elle devra organiser la CSCE en abordant soit simultanément, soit successivement, les questions de substance (ordre du jour) et celles de procédure (certaines questions d'organisation, par exemple la désignation des commissions de la Conférence principale et la délimitation de leur mandat, ne peuvent être abordées qu'après l'établissement de l'ordre du jour);
- dans une étape finale, elle devra soumettre à l'approbation des gouvernements les résultats des travaux de la seconde étape. Il faudra qu'à ce moment la préparation de la CSCE ait progressé au même rythme sur tous les plans: élaboration de l'ordre du jour, fixation des règles de procédure et organisation pratique.

./.

#### IV. Appréciation générale sur la CSCE

Le Groupe de travail du Département politique sur la CSCE est parvenu, dans son rapport de juillet 1970, à des conclusions qui sont encore en partie valables aujourd'hui en ce qui concerne l'évaluation des risques et des chances de la Conférence. L'appréciation que nous donnons ci-après se fonde donc dans une certaine mesure sur des considérations qui figurent déjà dans ledit rapport.

En mars 1969, quelques mois après l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie, l'URSS relance la proposition de réunir une "conférence paneuropéenne de sécurité". Sa première préoccupation est alors de dissiper la mauvaise impression laissée par ce coup de force, en se faisant passer pour le champion de la détente. L'autre souci, après le "printemps de Prague", est de faire légitimer sa sphère d'influence en Europe, tant par ses alliés que par les gouvernements occidentaux, en proposant la consécration du statu quo politique et territorial européen au moyen d'une déclaration solennelle sur la renonciation à la force et la reconnaissance des frontières existantes. Parallèlement à cet objectif, une Conférence de sécurité est un bon prétexte pour renforcer la position internationale de la République démocratique allemande. Enfin, une telle conférence, dont Moscou songe de prime abord à exclure les Etats-Unis, est l'instrument qui doit servir à battre en brèche l'influence américaine en Europe occidentale, de manière à remplacer peu à peu le concept "atlantique" par le concept "paneuropéen". Depuis lors, l'URSS a fini par devoir admettre la participation des Etats-Unis et du Canada à la CSCE, mais il s'agit d'une concession tactique qui ne change rien aux visées à long terme du Kremlin.

Comme on l'a vu au début de ce rapport, l'URSS a déjà obtenu en grande partie et par d'autres moyens les avantages immédiats qu'elle attendait de la CSCE: consécration du statu quo et renforcement du rôle de la RDA. Or, tous les autres objectifs qu'on



peut lui prêter en vertu de sa politique traditionnelle envers l'Europe occidentale ont une portée beaucoup plus vaste, qui va bien au delà des possibilités qu'offre une CSCE en vue de leur réalisation: ce sont précisément l'éviction des Etats-Unis, l'obstruction à l'intégration européenne et l'affaiblissement de la volonté de défense des Européens. Dans quelle mesure les Soviétiques parviendront-ils à amorcer ce programme à la faveur de la Conférence? Pour tenter de répondre à la question, il faut examiner l'attitude récente des Occidentaux.

En 1969, l'idée d'une CSCE visait à surprendre et à déconterancer des Européens de l'Ouest qui n'y étaient nullement préparés. Moscou s'imaginait pouvoir les prendre de vitesse et obtenir à bref délai "sa" conférence, grâce à des appels incantatoires répétant incessamment la nécessité de la réunir au plus vite. Or, les gouvernements occidentaux ne l'ont pas entendu ainsi, pas plus que les opinions publiques n'ont été sensibles à la campagne de propagande menée parallèlement à l'action auprès des chancelleries. L'OTAN a exigé d'abord une contrepartie (Berlin), puis les Neuf ont développé graduellement une conception communautaire de la CSCE, et intensifié la coopération politique au point qu'aujourd'hui, il existe une véritable volonté de "parler d'une seule voix" à la Conférence de sécurité. La concertation, tant dans le cadre de l'OTAN que de la Communauté européenne, a eu entre autres pour objet l'élaboration du volet "plus libre circulation des personnes, des idées et des informations". Or, ce volet gêne les Soviétiques et les met sur la défensive, car ils savent que la contagion des sociétés ouvertes est nécessairement plus dangereuse que celle des sociétés fermées.

Il ressort de ce qui précède que la CSCE a peu à peu changé de caractère, et on peut se demander aujourd'hui qui est le mieux préparé à ce changement. Nous savons en tout cas que les Occidentaux ont pu, pendant trois ans, exercer un contrôle suivi sur le processus qui a conduit à l'ouverture des pourparlers préliminaires, et que, tout en ayant joué le jeu de la détente, ils se sont orga-



nisés en vue d'une confrontation pacifique des thèses et des objectifs en présence. Il est difficile de prévoir quel en sera le résultat, et il faut se garder de toute illusion à cet égard. La CSCE ne sera pas une panacée aux maux de l'Europe, mais si elle offre la plus petite chance de réduire les tensions et la méfiance qui divisent notre continent, nous estimons que la Suisse se doit d'y participer de manière constructive.

\* \* \*

Le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

de prendre connaissance du présent rapport et de l'approuver.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

*G. A. B.*

2 Bilagun