

p.B.72.9.15.2. ✓ SK/krs

22 décembre 1971

p.B.72.9.15.1.

Conférence sur la sécurité et la  
coopération en Europe (CSE)

Réduction des forces en Europe (MBFR)

Le tableau en annexe vise à présenter sous une forme condensée, donc nécessairement schématique, la position actuelle à l'égard de la CSE et des MBFR des Etats censés participer à ladite Conférence. La liste des 34 Etats énumérés (sans la Suisse) correspond à celle des invitations prévues par le gouvernement finlandais. Ces invitations ne seront bien entendu expédiées qu'à partir du moment où tous les intéressés se seront mis d'accord sur le lieu de la réunion préparatoire multilatérale (le choix d'Helsinki paraît d'ores et déjà acquis) et sur une date (cf. infra).

Devant se limiter à l'essentiel, le tableau précité ne reflète pas tous les éléments du problème, notamment la dépendance dans laquelle se trouve la Conférence de sécurité par rapport à la question allemande: Berlin, "Ostverträge" et reconnaissance de la DDR. A cet égard, il convient de ne pas attacher trop d'importance aux divergences survenues récemment entre les membres de l'Alliance atlantique au sujet du "Junktin" à établir entre l'issue favorable des négociations sur Berlin et le déclenchement de la phase multilatérale de la Conférence de sécurité, pas plus qu'il ne faut surestimer le rôle du "Gegen-Junktin" soviétique à propos de la ratification des "Ostverträge". Ces pré-conditions ont certes un effet retardateur (de quelques mois), mais ne modifient pas l'attitude fondamentale des intéressés vis-à-vis de la Conférence. En effet, en dépit de leurs divergences de vues, les Occidentaux semblent s'être mis d'accord sur le fait qu'il n'est plus possible de se dérober indéfiniment aux avances soviétiques, et qu'il vaut mieux dorénavant se préparer à aller au devant de la Conférence plutôt que de s'y laisser traîner.



Le pronostic le plus fréquemment avancé pour l'ouverture de la phase préparatoire est l'automne 1972; pour la Conférence elle-même, l'année 1973.

La question de la DDR est en revanche plus épineuse: comme il ressort du tableau ci-joint, Pankow s'efforcera, déjà au stade de la préparation multilatérale de la Conférence, d'exploiter l'occasion pour renforcer sa position internationale; or il n'est pas du tout sûr qu'à ce moment les négociations interallemandes sur le modus vivendi entre les deux Allemagnes aient suffisamment progressé pour que Bonn accepte de siéger à la même table que Pankow. Il se pourrait donc qu'un nouvel obstacle à la Conférence de sécurité surgisse de ce côté-là.

Un autre domaine que le tableau ne couvre pas mérite quelques observations rapides: d'inexistant ou presque qu'il était il y a encore quelques mois, l'intérêt des milieux privés et de l'opinion publique en Europe occidentale pour la Conférence de sécurité commence aujourd'hui à se manifester. Ce changement, encore modeste mais nettement perceptible, doit être attribué principalement à l'activité débordante du "Comité soviétique pour la sécurité européenne" créé au mois de juin dernier. Ce Comité a fait école en Belgique, en Finlande et, dans une moindre mesure, au Danemark, en Italie et en République fédérale, où plusieurs colloques sur la sécurité européenne ont eu lieu récemment. En France, aucun effort de propagande n'a été nécessaire, car il y existe déjà depuis plusieurs années un "Mouvement pour l'indépendance de l'Europe (MIE) qui milite activement en faveur de la Conférence de sécurité et dont la doctrine fortement teintée d'anti-américanisme coïncide assez exactement avec les thèses soviétiques. L'ennui pour le gouvernement français est que le MIE regroupe non seulement des membres de l'opposition, mais aussi plusieurs personnalités marquantes de l'UDR. Le Quai d'Orsay ne cache pas d'ailleurs un certain embarras à ce sujet.

Le Chef du Secrétariat politique

## Réduction des forces en Europe (MBFR)

Position des Etats concernés après les réunions de l'OTAN et du Pacte de Varsovie (décembre 1971).

Etats participants	Attitude générale en prévision de la CSE	Rôle des Neutres	Conférence sur la sécurité et la coopération								M B F R		Relation CSE - MBFR
			Organisation et siège de la CSE			Sécurité			Coopération		forme de la négociation	zone géographique et étendue de la réduction	
			Phase préparatoire multilatérale	1ère CSE et suivantes	Organe permanent	Principes de la coexistence pacifique	Doctrine Brejnev	Arbitrage (proposition suisse)	économique (et environnement)	culturelle			
Etats-Unis	-attitude temporisatrice -ont proposé réunion exploratoire des vice-ministres AE de l'OTAN avant Helsinki		-Helsinki -doit être menée sans hâte et à bas échelon -ne veulent pas s'engager avant visite Nixon à Moscou	-pas avant 1973, car phase préparatoire sera longue et décisive pour la suite	-éviter double emploi avec CEE-ONU à Genève	-ne doivent pas perpétuer division politique de l'Europe -veulent des arrangements de sécurité substantiels			-échanges commerciaux, technologiques et scientifiques -recherche échanges accrus avec pays de l'Est	-libre circulation personnes, informations et idées	-réduction mutuelle et équilibrée de bloc à bloc -aucune raison pour les Neutres d'y participer -concerne surtout experts militaires	-dégagement au Vietnam et perspectives améliorées de burden-sharing placent Nixon dans meilleure position de négociation	-CSE et MBFR doivent être séparés (MBFR trop techniques pour CSE)
Royaume-Uni	-pas de concessions à la détente avec l'URSS (expulsion récente de 105 espions soviétiques) -sceptique, mais prêt à défendre intérêts occidentaux	-souhaite collaboration active entre Neutres	-Helsinki -niveau ambassadeurs	-Genève souhaitable comme siège (plus Neutre qu'Helsinki)	-instituer code de conduite (non-ingérence et renonciation à la subversion)	-respect de la sécurité des autres est une condition sine qua non de la détente	-sceptique			-Suisse offrirait climat politique idéal comme siège des discussions	-éviter tête-à-tête USA-URSS -Suisse pourrait jouer un rôle dans système d'inspection	-sceptique -complexité du problème et attitude trop conciliante des Occidentaux favorisent URSS	-MBFR doit être examinée dans cadre CSE, sinon risque d'arrangement direct USA-URSS aux dépens des Européens
République fédérale	-condamnée à poursuivre politique de détente, mais partagée entre exigences de l'Ostpolitik et celles de la solidarité atlantique		-à Helsinki avec un directeur AE (correspond à vice-ministre) -niveau de la représentation dépendra finalement de l'attitude de la DDR	-à Genève (raisons linguistiques et ressentiment envers initiative finlandaise de reconnaître DDR)	-déjà liée à l'URSS par un accord sur non-agression et intégrité territoriale -craint qu'une extension n'aboutisse à un traité de paix déguisé avec l'URSS	-mal placée pour la combattre	-Intérêt pour proposition suisse -désire être informée	-s'intéresse aussi à coopération en matière de protection de l'environnement et de transports		-insiste sur coordination entre OTAN et Comité politique des DIX -réduction doit consentie par ses alliés également	-MBFR ne doit être ni symbolique, ni limitée à l'Europe centrale (crainte d'être isolée de l'Europe occidentale)	-juge lien organique entre CSE et MBFR indispensable, mais les deux négociations peuvent être séparées (aspect politique des MBFR dans cadre CSE, aspect militaire à part)	
Pays-Bas	-pas de concessions à la détente -appréciation pessimiste des intentions de l'URSS	-désapprouvent participation active des Neutres à la préparation de la CSE	-à Helsinki -niveau ambassadeurs et experts	-Helsinki -niveau ministres AE; ne doit se réunir que si perspectives d'accords de sécurité substantiels sont favorables	-principes de la coexistence pacifique sont insuffisants et illusoirs -instituer code de conduite (non-ingérence)	-doit être combattue, même si URSS est décidée à ne rien céder	-aucune chance pour initiative suisse	-aucun intérêt pour l'Occident, car: Cadre CEE-ONU existe déjà -absence d'unité de doctrine de l'Occident -détourne CSE de son but	-aucune chance d'obtenir libéralisation des échanges d'idées et de personnes	-insiste sur la coordination entre OTAN et Comité politique des DIX	-opposée à MBFR symbolique (qui créerait une illusion de détente) -Europe centrale de préférence	-lien doit être maintenu entre CSE et MBFR -substantielle, car échec MBFR prouverait inutilité CSE	
France	-partisan convaincu du dialogue avec l'Est et de rapports bilatéraux qui soulignent la personnalité de chaque nation	-souhaite participation active des Neutres et non-alignés	-Helsinki -niveau ambassadeurs	-deux niveaux: CSE plénière avec MAE et dans les intervalles 3 commissions d'experts (sécurité, économie et culture) -2ème CSE à Genève (1ère à Helsinki pour soutenir volonté finlandaise d'indépendance)	-commissions économique et culturelle à Genève (raisons linguistiques et coordination CEE-ONU)	-régissent déjà relations avec URSS -accent doit être mis sur indépendance et non-ingérence	-politique d'indépendance de la France devrait servir d'exemple aux yeux des pays socialistes	-Intérêt pour notre idée, non sans un certain scepticisme	-pour la détente, les accords de coopération sont aussi importants que les accords de sécurité	-favoriser inter-pénétration des idées et des informations, mais sans heurter les souverainetés	-opposée à MBFR, car affrontement des blocs -disparité géographique -affaiblirait volonté de défense occidentale -question prématurée	-ses 2 divisions stationnées en RFA doivent rester intactes -réductions locales n'aboutiraient qu'à des transferts de potentiel militaire	-MBFR ne peuvent qu'alourdir et compromettre CSE -si elles doivent avoir lieu, négociation séparée de la CSE est préférable



Etats participants	Attitude générale en prévision de la CSE	Rôle des Neutres	Conférence sur la sécurité et la coopération							M B F R	Relation CSE - MBFR		
			Organisation et siège de la CSE			Sécurité			Coopération				
			Phase préparatoire multilatérale	1ère CSE et suivantes	Organe permanent	Principes de la coexistence pacifique	Doctrines Brejnev	Arbitrage (proposition suisse)	économique (et environnement)			culturelle	forme de la négociation
URSS	-souplesse imposée à la DDR -politique d'apaisement dans les Balkans -sourde aux attaques contre CEE	-encourage Neutres à participer activement	-Helsinki -niveau plénipotentiaires (ambassadeurs d'abord, puis vice-ministres AE)	-Helsinki (avantages politiques et géographiques) -niveau ministres AE	-idée d'origine soviétique -devrait prendre la forme d'une organisation régionale (selon chap. VIII Charte ONU)	-non-agression -intangibilité frontières actuelles -engagement de tous les participants européens à la CSE d'établir relations diplomatiques	-non-ingérence valable seulement pour relations entre Etats à système politique et social différent	-méfiante envers juridiction obligatoire	-intérêt particulier pour coopération industrielle (transfert de know-how), transports et énergie	-du type UNESCO (exemple: sauvetage de Venise) -crainte des contacts avec l'Ouest provoque campagne de renforcement cohésion des pays socialistes	-ne tient pas à devoir consulter ses alliés -est donc tentée par négociation directe type SALT	-d'accord avec réduction forces étrangères et nationales, sans préjudice pour participants -création de zones dénucléarisées Nord, Sud et Centre Europe	MBFR trop complexes pour CSE, doivent être négociés dans organe ad hoc, éventuellement issu de la CSE
Pologne	-soutient activement efforts Moscou pour renforcer cohésion Etats socialistes		-Helsinki -niveau plénipotentiaires	-Genève				-sceptique -juge notre initiative prématurée	-réanimer CEE-ONU à Genève	-craint pénétration idéologique occidentale par voie radiophonique		-Europe centrale avant tout -si possible, dénucléarisation	-désarmement (sous forme MBFR ou autre) doit être abordé cadre CSE
DDR	-but de la CSE est d'obtenir reconnaissance internationale		-Helsinki -niveau représentation aussi élevé que possible (vice-ministre)			-accords d'autant plus nécessaires que systèmes sociaux Est-Ouest vont se différencier de plus en plus				-incompatible avec politique de la Abgrenzung		-DDR abrite 3 fois plus de troupes russes (20 divisions que nationales)	
Tchécoslovaquie			-Helsinki -niveau plénipotentiaires (de préférence vice-ministres)					-défendra le principe selon lequel "progrès social" passe avant pré-occupations nationalistes		-n'acceptera aucune libéralisation des échanges d'idées et de personnes			
Hongrie	-a mis fin à sa campagne contre "l'axe Tirana-Belgrade-Bucarest" (du moins pour le moment)		-Helsinki -niveau plénipotentiaires	-niveau chefs de gouvernement	-soutient activement l'idée de Moscou			-sceptique		-efforts Moscou de réarmement idéologique du bloc socialiste visent surtout Budapest			-réduction des forces peut être examinée séparément
Bulgarie	-modération dans la question macédonienne (du moins pour le moment)		-Helsinki -niveau plénipotentiaires					-alignement complet sur Moscou	-intérêt pour coopération industrielle (know how)				
Roumanie	-renforcement idéologique; détente avec URSS et voisins balkaniques -intérêt réel pour une CSE qui doit contribuer à liquider blocs		-à Helsinki -niveau plénipotentiaires (de préférence vice-ministres)	-plusieurs conférences doivent engendrer processus d'institutionnalisation	-initiateur de l'idée d'une Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (exempte de toute supranationalité)	-accent principal sur souveraineté et égalité en droit des Etats	-non-ingérence s'applique aussi aux relations entre Etats à système politique analogue	-petits Etats se doivent de proclamer primauté du droit sur la force -cadre CSE doit être utilisé à cet effet	-selon principe de la réciprocité des avantages	-collaboration avec UNESCO	-formule MBFR est nébuleuse et risque de consolider blocs militaires	-dénucléarisation des Balkans -renonciation aux bases militaires et aux manoeuvres sur territoire étranger	-crainte que MBFR ne soit préjudiciable à la CSE
Albanie	-CSE est un complot entre URSS et USA pour mettre l'Europe "entre parenthèses" et avoir mains libres en Asie		-se tient complètement à l'écart pour le moment (un changement n'est pas à exclure, selon attitude Pékin)								-refuse de recevoir les communiqués de l'OTAN -se tient complètement à l'écart		

Etats participants	Attitude générale en prévision de la CSE	Rôle des Neutres	Conférence sur la sécurité et la coopération								M B F R		Relation CSE - MBFR
			Organisation et siège de la CSE			Sécurité			Coopération		forme de la négociation	zone géographique et étendue de la réduction	
			Phase préparatoire multilatérale	1ère CSE et suivantes	Organe permanent	Principes de la coexistence pacifique	Doctrines Brejnev	Arbitrage (proposition suisse)	économique (et environnement)	culturelle			
Yougoslavie	-Tito a besoin de la CSE (Balkans et Méditerranée instables; situation interne tendue) -présence militaire USA en Europe est un contrepoids nécessaire à la puissance URSS	-souhaite trouver langage commun avec Neutres et même pays comme Danemark ou Belgique	-Helsinki -niveau ambassadeurs -prête à jouer rôle actif	-établir processus continu (plusieurs CSE)	-organe de coopération nécessaire	-accent sur la souveraineté -refus des blocs et des hégémonies	-condamnation catégorique		-oui	-domaine scientifique aussi	-craint accord de bloc à bloc ou entre super-puissances -craint accord symbolique qui créerait illusion de détente -prête à recevoir mission Brosio	-en Europe centrale d'abord, puis Neutres éventuellement -prête à réduire ses propres forces selon résultats en Europe centrale	-réduction des forces doit en principe se discuter dans cadre CSE, et en même temps
Autriche	-auteur d'un memorandum en faveur de la CSE et d'une réduction des potentiels militaires	-souhaite collaboration étroite avec Neutres, également sur questions militaires	-Helsinki -d'abord phase bilatérale (contacts ambassadeurs -MAE finlandais) -puis "salon de thé" compétent seulement pour questions de procédure	-niveau ministres AE -1ère CSE devrait être encore précédée d'une réunion haut-fonctionnaires (mise au net de l'ordre du jour)	-organe de coordination de la coopération -éviter double emploi avec organismes existants			-approuve organe permanent arbitrage	-oui	-oui		-réduction de ses propres forces est exclue -accepterait en principe fonctions de contrôle ou inspection	-MBFR doit être à l'ordre du jour de la CSE
Suède	-attitude ouverte pour le moment -comportement ultérieur dépendra des résultats de la phase préparatoire	-approuve contacts bilatéraux entre Neutres, mais s'oppose à concertation à 4 (crainte de former un bloc et de restreindre sa liberté de décision)	-Helsinki -niveau ambassadeurs -devrait commencer dès que possible	-d'accord avec Helsinki (mais Vienne ou Genève pas exclus)	-d'accord en principe	-désire également aborder questions de désarmement			-oui	-oui	-forces suédoises ne sont pas sujettes à négociation -prête à recevoir mission Brosio	-doit encore décider si elle acceptera ou non des fonctions de contrôle -bons offices à disposition	-discussion MBFR dans organe ad hoc issu de la CSE
Finlande	-rôle des Neutres est de faciliter contact entre blocs méfiants -partisan de la CSE depuis longtemps	-d'accord avec consultations informelles entre Neutres -éviter de donner impression d'un bloc des Neutres -s'appuie plus sur Stockholm que Berne ou Vienne	-prête à ouvrir "salon de thé" 1 mois après décision de réunion -envisage de proposer de nouveau formule "bilatérale multiple"	-candidature Helsinki affaiblie par initiative finlandaise de reconnaître DDR et BRD	-d'accord en principe	-évitera toute prise de position sur questions de substance de la CSE (souci de ménager Moscou)	-mal placée pour la combattre	-souhaite être informée	-évitera toute démarche pouvant faire double emploi avec CEE-ONU		-opposée à réduction de ses propres forces		
Espagne	-intensifie normalisation des relations avec pays de l'Est -Méditerranée doit aussi faire partie de la CSE	-pas de concertation avec Neutres sur ses propres initiatives	-Helsinki -préparation minutieuse très importante -niveau ambassadeurs		-éviter nouvelle bureaucratie internationale			-accueil favorable à notre proposition	-utiliser CEE-ONU	-libre circulation personnes et idées -collaboration avec UNESCO	-d'accord en principe de réduire ses propres forces (sans toucher à ses accords avec USA)	-réduction en Europe centrale risque d'accroître forces militaires en Méditerranée	-MBFR n'est qu'un aspect de la sécurité; doit être examiné seulement après CSE
Irlande	-attitude positive envers CSE -envisage participation active		-préparation minutieuse nécessaire, car échec CSE aurait des répercussions universelles			-accords dans le sens de la Déclaration ONU de 1970 sur le renforcement de la sécurité internationale							

Etats participants	Attitude générale en prévision de la CSE	Rôle des Neutres	Conférence sur la sécurité et la coopération								M B F R		Relation CSE - MBFR
			Organisation et siège de la CSE			Sécurité			Coopération		forme de la négociation	zone géographique et étendue de la réduction	
			Phase préparatoire multilatérale	1ère CSE et suivantes	Organe permanent	Principes de la coexistence pacifique	Doctrines Brejnev	Arbitrage (proposition suisse)	économique (et environnement)	culturelle			
Chypre													
Malte													
Vatican													
Liechtenstein													
Saint-Marin													

OBSERVATIONS