

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1972

Annexe VIII

Sécurité européenne

Exposé de M. le Conseiller fédéral P. Graber,
Chef du Département politique fédéral
Bernernhof, 31 août 1972, 09.00 h.

Dans mon exposé de l'année dernière sur le désarmement et la sécurité, je me suis attaché à vous décrire la situation internationale et la toile de fond sur laquelle se détachaient les perspectives d'une conférence de sécurité et d'une négociation sur la réduction des forces en Europe. L'attitude de la Suisse face à ces questions avait été examinée très brièvement.

C'est dans une autre optique que je vous propose de revenir aujourd'hui sur la question. Après une rapide présentation des développements récents, j'aborderai quelques thèmes de réflexion à propos de la Conférence de sécurité, ensuite, les Ambassadeurs Bindschedler, Thalmann et Campiche exposeront en détail quelques aspects de la question qui ont le plus retenu notre attention au cours des derniers mois: l'élaboration d'une initiative suisse sur le règlement pacifique des différends et l'attitude à adopter en vue de la phase préparatoire multilatérale de la Conférence. Celle-ci devant en principe débiter vers la fin de l'année, il se joue déjà à Helsinki une sorte de prologue, dont l'Ambassadeur Campiche vous fera également un compte rendu.

./.



- 2 -

A tout cela, il faut encore ajouter ce qui nous paraît aujourd'hui essentiel: l'instauration d'un large débat avec votre participation. Vos rapports ainsi que nos entretiens bilatéraux nous ont apporté non seulement des renseignements, mais aussi un enseignement précieux, à savoir que la préparation de cette conférence n'exige pas seulement prudence et clairvoyance, mais aussi de l'imagination politique. Qu'il s'agisse donc d'observations sur la situation internationale ou celle de votre pays de résidence, de remarques ou de suggestions concernant l'attitude de la Suisse, toutes vos interventions seront les bienvenues, et nous les souhaitons aussi nombreuses que possible.

La visite de Nixon à Moscou et l'aboutissement de la première phase des négociations SALT nous replacent dans un monde un peu moins triangulaire et un peu plus bipolaire qu'il y a quelques mois, lorsque le même Nixon s'était rendu à Pékin. Il n'y a pas là de quoi surprendre; sans parler du caractère embryonnaire de la puissance chinoise, les deux super-grands nucléaires sont marqués par une longue période de rivalité dans la collusion - ou de collusion dans la rivalité - et se sentent toujours aussi responsables de l'équilibre mondial précaire qu'ils ont créé.

A lire le communiqué final de la rencontre Nixon-Brejnev, on est tenté de penser que, pour Washington et Moscou, l'Europe reste la clé de cet équilibre. Ce n'est pas par hasard que notre continent y figure en tête des problèmes internationaux, et qu'il y occupe plus de place que le Vietnam et le Proche-Orient réunis. Qui, des Américains et des Soviétiques, a le plus souhaité cette mise en évidence? Les vues communes exprimées sur l'Europe dissimulent en vérité un marchandage: Washington a fait un grand pas en direction de la Conférence de sécurité en échange de quoi Moscou a fait un petit pas en direction d'une négociation sur la réduction des forces. Washington n'en demandait d'ailleurs pas

./.

- 3 -

plus, puisque l'acceptation par le Kremlin du principe d'une négociation militaire est pour Nixon un argument suffisant à opposer en période électorale aux partisans - McGovern, Mansfield ou d'autres - d'un retrait unilatéral des forces américaines d'Europe.

Il n'en reste pas moins que le marché peut paraître inégal, car Moscou n'a fait que prendre un engagement vague, alors que Washington doit maintenant prendre ses responsabilités vis-à-vis de la phase préparatoire de la Conférence de sécurité, ce qu'elle a d'ailleurs aussitôt entrepris de faire. Qui plus est, les deux partenaires se sont mis d'accord sur la séparation qui doit exister entre MBFR et Conférence de sécurité, ainsi que sur la localisation géographique de la réduction des forces, soit en principe l'Europe centrale; Nixon savait pourtant que ces deux questions sont fortement controversées au sein de l'OTAN. Enfin, il faut ajouter à cela le fait que les Américains ont accepté, à propos de l'accord du 3 septembre 1971, de se référer à Berlin-Ouest au lieu de Berlin tout court, et qu'ils n'ont pas fait figurer le droit à l'autodétermination des peuples ainsi que la circulation des personnes et des informations dans l'énoncé des principes qui doivent gouverner les relations américano-soviétiques. On dira que les précautions à prendre avec les Soviétiques ne sont pas les mêmes sur le plan bilatéral que lors de l'approche multilatérale à la Conférence de sécurité; il n'en reste pas moins que la nervosité manifestée par certains alliés de l'OTAN est compréhensible, sans aller jusqu'au spectre de Yalta évoqué par les Roumains lors de la récente visite de l'Ambassadeur Thalmann à Bucarest. Bref, les "malentendus transatlantiques" qu'on mentionne à propos des questions monétaires et commerciales n'épargnent pas non plus les questions relatives à la sécurité européenne.

./.

- 4 -

Il ne faut toutefois pas exagérer la portée des divergences au sein du camp occidental à ce sujet. Ces divergences portent essentiellement sur des MBFR encore très hypothétiques, et non sur la Conférence de sécurité dont l'échéance est plus concrète. En obtenant l'approbation de principe du Kremlin d'engager des conversations exploratoires sur la réduction des forces, Washington s'est donnée un levier efficace pour agir sur le déroulement de la Conférence, et ceci dès sa phase préparatoire. D'autre part, la concertation au niveau de l'OTAN et de la Communauté européenne, ainsi que la coordination entre les deux ont atteint un stade avancé: nous avons eu l'occasion de nous en apercevoir lors de nos récents contacts bilatéraux. On peut dire aujourd'hui que les Occidentaux, y compris la France, sont bien décidés à aborder la Conférence de sécurité à pas mesurés, sans espoir d'en retirer de nouveaux avantages, et avec le souci de conserver ceux que la perspective de la Conférence leur a déjà valus: c'est-à-dire avant tout une cohésion accrue dans la manière d'aborder l'ouverture à l'Est et même, dans une certaine mesure, le dénouement favorable des négociations sur Berlin. Cette position de négociation devrait être plus confortable que celle des Soviétiques, qui d'une part, paraissent attendre beaucoup d'une conférence de sécurité - reconnaissance internationale de la DDR, consécration du statu quo européen, accès à la technologie occidentale - et qui de surcroît sont contraints à la fuite en avant, tant ils ont réclamé avec insistance et empressement la convocation de la Conférence. Pour le moment, le seul résultat en relation avec la proposition d'une conférence de sécurité que l'on puisse mettre avec certitude à l'actif de l'URSS est d'avoir réussi à dissiper rapidement la mauvaise impression laissée par l'invasion de la Tchécoslovaquie.

Ceci nous amène donc à examiner - plutôt réexaminer - les mobiles qui ont poussé l'URSS à proposer cette Conférence. Il ne

./.

- 5 -

faut évidemment pas perdre de vue que ce n'est pas Moscou seul, mais aussi les autres capitales orientales qui sont à l'origine de la relance de 1969, et que les motifs de ces dernières ne sont pas nécessairement les mêmes. Je reviendrai plus loin sur cet aspect de la question. On a prêté au Kremlin toutes sortes d'arrière-pensées à l'égard de l'Occident: freiner l'intégration européenne, accélérer le désengagement américain de l'Europe, s'arroger par le biais d'un organe pan-européen une sorte de droit de regard sur les affaires européennes, et en fin de compte, amorcer la "finlandisation" de notre continent. Comme je l'ai suggéré plus haut, je suis plutôt sceptique quant aux chances qu'a l'URSS de réaliser ne serait-ce qu'une partie de ce programme à la faveur de la Conférence de sécurité. Qu'elle y parvienne à la longue par d'autres voies, par l'accroissement du poids dont elle pèse sur l'Europe occidentale et d'une puissance militaire à laquelle les Etats-Unis auraient renoncé à faire contrepoids, cela est bien sûr possible. Mais il s'agirait alors d'un phénomène en profondeur, d'une évolution inéluctable à laquelle une conférence de sécurité ne changerait rien.

Si l'on admet - hypothèse dont nous pourrions débattre tout à l'heure - que la Conférence de sécurité n'est pas l'instrument qui permettra aux Soviétiques d'ébranler la cohésion des gouvernements occidentaux, vous me direz que le même résultat sera atteint si la Conférence parvient à créer l'euphorie de la détente aux yeux des opinions publiques occidentales. Sur ce point aussi, nous serons particulièrement heureux de vous entendre tout à l'heure, puisque vous êtes les observateurs de la vie quotidienne dans vos pays de résidence. Quant à nous, notre champ d'observation est celui d'une opinion publique suisse passablement indifférente aux problèmes de la sécurité européenne et peu perméable à la propagande soviétique en faveur de la Conférence. En vue du débat, je voudrais toutefois vous livrer dès maintenant quelques

./.

réflexions du point de vue de Sirius. A partir de quoi se propage une euphorie de la détente? Je ne crois pas que la campagne savamment orchestrée par le Kremlin sur une matière aussi complexe et ennuyeuse pour le grand public qu'est la sécurité européenne ait atteint son but. Les vastes rassemblements hétérogènes des "forces sociales" qui luttent pour la sécurité européenne - associations de femmes, d'artistes, d'ouvriers, de jeunes - n'ont guère eu d'impact. Plus préoccupante serait une conférence inter-parlementaire, comme elle est prévue, à Helsinki et à quelques jours de la phase préparatoire multilatérale de la Conférence. Ce sont bien plutôt les gestes spectaculaires et isolés, comme les visites de Nixon à Pékin et à Moscou ou les Ostverträge qui symbolisent la détente aux yeux de l'opinion; plus encore, c'est l'absence prolongée de menace extérieure et l'accoutumance à la prospérité qui incitent à mettre en doute la nécessité de maintenir l'effort de défense nationale. Par ailleurs, la récente "commémoration" de l'invasion de la Tchécoslovaquie par la presse occidentale et les remous provoqués par les procès politiques dans ledit pays m'incitent à penser que les opinions publiques occidentales n'ont pas complètement oublié qu'il existe un fossé idéologique. D'ailleurs, si elles l'avaient oublié, les pays de l'Est se chargeront eux-mêmes de le leur rappeler, puisque, selon eux, la détente politique avec l'Ouest doit s'accompagner d'une intensification de la confrontation idéologique. Nous touchons là au paradoxe fondamental de l'attitude soviétique, au défaut de la cuirasse, dirais-je même. Comment Moscou peut-il espérer parvenir à une détente et une coopération durables avec les Occidentaux tout en essayant de renforcer son emprise idéologique sur l'Europe de l'Est?

La question de l'influence que pourrait avoir la Conférence de sécurité sur les relations à l'intérieur du camp socialiste avait été soulevée l'année dernière; elle mérite à nouveau un

- 7 -

examen attentif. Dans l'immédiat, et en prévision de la Conférence, l'URSS a serré les rangs et encouragé une reprise en mains idéologique chez ses alliés. Ceux-ci, à la fois par calcul et nécessité, jouent le jeu de la cohésion socialiste, encore qu'il faille relever des nuances importantes d'un allié à l'autre et surtout le désir d'aborder la Conférence de sécurité dans une perspective dynamique et à long terme. Or comment la situation se présente-t-elle à long terme? Les Soviets connaissent bien le prix de leur domination totalitaire sur l'Europe de l'Est: lourdes charges financières et militaires, réputation colonialiste et réprobation générale en Occident. Ils savent aussi que leur présence pesante exclut toute possibilité de soutien populaire aux divers régimes dont ils veulent le maintien. On peut donc se demander si à la longue Moscou n'aurait pas intérêt à se dégager peu à peu, pour autant que des régimes communistes orthodoxes restent en place. Une telle politique aurait l'avantage supplémentaire de mettre sous pression les Américains afin qu'ils se retirent d'Europe.

Parallèlement, nous observons chez les alliés de l'URSS le désir, non pas de rompre avec le "grand frère", mais d'organiser leurs rapports sur une base plus souple, qui leur permette notamment d'introduire certaines réformes économiques, de satisfaire certaines aspirations nationales et de se donner une plus grande légitimité aux yeux de leurs peuples, tout ceci bien entendu dans la fidélité au système socialiste. C'est pourquoi ces pays voient dans la ou plutôt dans les conférences de sécurité et de coopération un cadre dans lequel ils se sentiraient plus à l'aise pour utiliser leur étroite marge de manoeuvre, sans faire sourciller le Kremlin à leur moindre geste. Bien sûr que les obstacles à pareille évolution restent encore nombreux, et certains d'entre eux pourraient même être directement imputables à l'Europe de l'Ouest: quelle sera la liberté d'action économique des partenaires de Moscou face à une approche communautaire des Dix du volet

./.

économique de la Conférence de sécurité? Pourront-ils négocier séparément avec la Communauté européenne lorsque celle-ci aura une politique commerciale commune, ou devront-ils passer par le carcan du COMECON, rendu encore plus rigide pour la circonstance? Ces questions devraient également alimenter notre débat.

Revenons aux espoirs que place l'URSS dans une conférence de sécurité. Si Moscou ne devait pas réussir à diviser et affaiblir l'Europe occidentale, que lui resterait-il? Faire admettre les frontières actuelles, le rôle international de la RDA et la sphère d'influence soviétique sur l'Europe de l'Est. On remarquera que ces objectifs ont été déjà partiellement ou totalement atteints par d'autres moyens que la Conférence de sécurité. Celle-ci n'y pourra ajouter qu'un surcroît de codification, dans un esprit notarial cher au Kremlin. Dans quelle mesure les dirigeants soviétiques croient-ils eux-mêmes aux vertus de la codification? A trop vouloir figer le présent, ils trahissent une certaine nervosité au sujet de l'avenir, car ils savent bien qu'un climat de détente comme celui d'aujourd'hui favorise non pas l'immobilisme, mais bien plutôt des évolutions politiques et économiques plus rapides qu'auparavant.

Puisque la Suisse ne peut pas ne pas participer à la Conférence de sécurité, il faut maintenant tenter de définir notre position. Un simple constat de détente ne servirait à rien et pourrait même semer des illusions. Vouloir forcer le cours des choses en Europe serait utopique et dangereux. Il ne s'agit pas de heurter de front l'URSS et ses alliés, mais plutôt de tester leurs intentions et d'ouvrir avec mille précautions une porte sur la détente, tout en restant conscients de nos limites. C'est pour cela que nous envisageons une initiative sur le règlement pacifique des différends. C'est aussi ce que les Occidentaux visent, lorsqu'ils mettent en avant la circulation des personnes et des

informations à travers l'Europe. Nous approuvons également ce volet conforme à notre tradition libérale et d'ouverture sur le monde, mais il présente un double inconvénient: il est d'une part suspect aux yeux des pays de l'Est, et d'autre part se prête mal à des arrangements concrets et vérifiables. Nous ne songeons pas pour le moment à des initiatives suisses dans ce domaine, mais nous devrions néanmoins l'explorer, car d'autres pays peuvent légitimement considérer que la Suisse est bien placée à cet égard. Il s'agirait alors évidemment de marquer les distances par rapport à l'OTAN, afin de ne pas donner l'impression que nous agissons pour leur compte. Je serais particulièrement heureux d'entendre vos commentaires et éventuelles suggestions sur ce sujet.

J'ai fait allusion brièvement aux problèmes économiques Est-Ouest qui pourraient surgir à la Conférence. Précisons d'emblée que le volet économique est celui que les participants à la Conférence de sécurité ont le moins exploré jusqu'à maintenant et qu'il reste beaucoup à faire à cet égard. Nous sommes convaincu que la détente Est-Ouest que nous vivons aujourd'hui devrait aussi être mise à profit pour stimuler les relations économiques de tout ordre, car à la longue une interdépendance accrue dans ce domaine peut aussi contribuer à assurer la paix entre les deux parties de notre continent. Comment toutefois s'y prendre dans l'immédiat? Cette question mérite désormais un examen attentif, même si les perspectives à court terme ne sont pas très prometteuses. Là encore, la Suisse serait bien placée pour faire des suggestions.

M.B.F.R.

Je ne voudrais pas vous parler aujourd'hui de la problématique de la MBFR ni de la position suisse à son égard, mais seulement vous dire où en est l'affaire sur le plan diplomatique.

./.

- 10 -

- 1) Comme vous le savez, au sommet de Moscou il a été entendu que la phase préparatoire de la CSCE commencerait plus ou moins simultanément et parallèlement à une phase exploratoire MBFR.
- 2) Les Etats-Unis retiennent donc leur acceptation de la date du 22 novembre pour le début de la phase multilatérale de la CSCE parce qu'ils n'ont pas encore reçu des Russes, avec lesquels ils sont en contact, une indication quelconque quant au début de la phase préparatoire MBFR. D'après certaines informations que nous avons, il se pourrait même que les Soviétiques attendent le 7 novembre pour donner le feu vert sur la MBFR afin de ne pas fournir au Président Nixon un avantage électoral trop évident contre son rival démocrate dont un des thèmes de bataille est précisément la réduction des forces américaines en Europe. Or, avec le début avant le 7 novembre d'une négociation exploratoire MBFR, le Président Nixon aurait trop beau jeu pour répondre à son rival que des entretiens sont en cours à ce propos.
- 3) Nous nous trouvons dès lors dans une phase diplomatique compliquée où le jeu se joue surtout entre les deux grands avec comme arrière-plan les sentiments ambigus des alliés des Etats-Unis en ce qui concerne la MBFR.
- 4) Une incertitude également plane quant à l'aire géographique qui serait touchée par une MBFR. Russes et Américains préféreraient qu'uniquement le secteur Centre-Europe fasse l'objet d'une telle négociation à laquelle participeraient pour l'Est: l'URSS, la Pologne, la DDR, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, et pour l'Ouest: les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas et la Belgique. Sur ce point-là, les avis sont partagés. A l'OTAN, Scandinaves et Italiens se révoltent contre l'idée de ne pas être associés à une telle négociation. Trois raisons à leurs yeux militent contre cette mise à l'écart:

./.

- 11 -

- a) Il ne faut pas créer deux catégories de membres de l'Alliance.
 - b) A une réduction de la tension dans le secteur Centre-Europe pourrait succéder une tension plus aiguë sur les flancs Nord et Sud de l'Alliance.
 - c) Enfin, si l'on devait inclure dans la réduction des forces non seulement les troupes stationnées (étrangères) mais également les contingents nationaux, la situation deviendrait politiquement intolérable pour des pays comme l'Italie dont le budget militaire deviendrait supérieur ou resterait égal alors que celui des pays comme l'Allemagne et la Belgique aurait diminué.
- 5) Enfin, il y a la question du lieu de la Conférence. Est-ce que le déplacement à Genève des entretiens SALT est un signe que la MBFR suivra? Nous n'en savons rien. Une chose en tout cas est certaine, c'est que du côté américain on a proposé à l'URSS que les entretiens exploratoires aient lieu à Genève. La réponse soviétique n'est pas encore connue.

* * *

Une conclusion se dégage très nettement de la situation en ce qui concerne la MBFR, c'est que la négociation sur la réduction des forces en Europe conditionne la CSCE et qu'il est bien évident que les Etats-Unis essaieront dans la mesure du possible tout au long de la phase préparatoire puis après de mener une négociation globale avec l'URSS dont un des tableaux sera la Conférence de sécurité, le second étant la MBFR et le troisième les SALT.

* * *