

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1972

Annexe X

Conférence de sécurité

Exposé de M. l'Ambassadeur S.F. Campiche
Bernernhof, 31 août 1972, 11.00 h.

L'essentiel a été dit dans les exposés précédents.

Quant à mon exposé, la discussion devrait apporter des éclaircissements sur de nombreux points qui ne sont souvent que des points d'interrogation. Des points d'interrogation, parce que beaucoup d'incertitude subsiste au sujet de la Conférence préparatoire. Des points d'interrogation, car ce n'est pas parce que la Conférence préparatoire aura lieu à Helsinki, qu'on y recueille nécessairement plus d'informations ou des informations plus sûres qu'ailleurs. (Mes collègues dans les grandes capitales sont sans doute mieux à même de le faire.)

On connaît la réserve du Gouvernement finlandais, qui pour ne pas gâcher ses chances d'être l'Etat hôte, s'enferme dans le mutisme pour tout ce qui concerne les questions de fond, et également pour les questions techniques si celles-ci présentent le moindre aspect délicat. Or, c'est souvent le cas, les questions de procédure étant aussi importantes que celles de substance, chacun voulant créer un instrument de travail qui corresponde à ses buts. La prudence observée par les Finlandais a fait dire à des journalistes suisses, à l'occasion de la visite du Ministre des affai-

./.



- 2 -

res étrangères de Finlande en juin dernier à Berne, que la presse avait enfin trouvé des diplomates encore plus réservés que les diplomates suisses.

Certes la Finlande s'intéresse moins à la sécurité de l'Europe comme telle qu'aux avantages concrets qu'elle peut retirer de cette Conférence dans sa situation particulière. Elle s'est faite le porte-respect du projet soviétique, sans vouloir en analyser les mérites.

C'est en raison de cette prudence qu'Helsinki a renoncé à produire le document qui, selon ses intentions, devait définir les dénominateurs communs et les principaux courants d'idées qui se dégageraient des pourparlers bilatéraux exploratoires. Un tel document aurait nécessairement amené la Finlande à donner des interprétations ou du moins des éclairages, des thèses entendues. Nous craignons aussi qu'il donnât une image simplifiée de la Conférence préparatoire, qui ressemblerait à ce que veulent les Soviétiques. Nous avons donc, de notre côté, cherché à dissuader Helsinki d'entreprendre ce travail. Finalement, Helsinki s'est bornée à proposer une date pour la Conférence préparatoire, celle du 22 novembre. Mais, même ce geste en apparence innocent - après que la période de fin novembre paraissait acceptable à tous - fut critiqué par certains gouvernements occidentaux qui reprochaient à Helsinki d'avoir d'abord consulté Moscou, puis ensuite les trois Grands.

Du côté des puissances de l'Est, cette proposition fut également critiquée: Belgrade et Bucarest n'étaient pas contentes qu'on n'eût pas également opéré des sondages auprès d'elles. Les Yougoslaves et les Roumains attachent de l'importance à cette question, car ils veulent qu'avant même le début de la Conférence préparatoire, il soit clairement marqué que toutes les décisions

./.

- 3 -

soient prises sur la base de ce qu'on peut appeler un "traitement multilatéral égalitaire". En effet, ils craignent que, dès le début, de mauvaises habitudes soient prises; que les Grands s'entendent entre eux pour ensuite faire accepter leurs décisions aux autres Etats.

Quelle est l'évolution du projet de Conférence telle qu'on a pu l'observer à Helsinki, et cela depuis notre réunion de l'année dernière? Je chercherai à faire un inventaire des points qui vinrent à être examinés ou simplement évoqués lors de la phase préparatoire.

Depuis l'année dernière, le projet de Conférence a fait un bond en avant: l'idée de la Conférence est maintenant acceptée par tous.

Il y a une année, on pensait que la Conférence préparatoire pourrait se tenir au début de 1972. Ces espoirs se reportèrent successivement sur le printemps de cette année, puis sur septembre, pour se fixer ensuite sur la fin de novembre. Le feu vert fut donné par la ratification des traités de Bonn et par l'accord sur Berlin. Il devenait difficile de continuer des manoeuvres dilatoires. L'année écoulée fut utilisée à ce qu'on est convenu d'appeler la phase bilatérale multiple. On entend par cela une série d'entretiens bilatéraux tenus dans la règle à Helsinki avec le M.A.E.; mais aussi dans d'autres capitales.

La Finlande avait adressé son mémorandum du 5 mai 1969 aux "34 Etats dit intéressés", c'est-à-dire à tous les Etats européens, plus les Etats-Unis et le Canada. La plupart des Etats invités semblent devoir participer à la Conférence préparatoire. Il n'y a pas de réponse formelle, puisqu'il n'y a pas eu encore d'invitation formelle. Lorsqu'elle le sera, ce sera sous la forme d'une invitation lancée par Helsinki à participer à une "consul-

./.

- 4 -

tation multilatérale". La question des mini-états non invités - il s'agit de Monaco et d'Andorre - reste ouverte. Les critères suivis par Helsinki, selon lesquels ces deux Etats ne sont pas responsables de leur sécurité, ne sont pas considérés par tous comme valables. Il y a quelque temps, l'Ambassadeur de Pologne, M. Willmann, admettait que ce problème avait été négligé, qu'il nécessitait un nouvel examen. L'Ambassadeur de l'URSS pensait que Moscou ne verrait pas d'objection de principe à la participation de ces deux mini-états. La participation de l'Albanie demeure encore incertaine. Bien que l'Ambassadeur d'Italie à Tirana eût rapporté que ce pays s'abstiendrait, certains observateurs à Helsinki pensent qu'elle sera présente, ne serait-ce que pour être l'oreille et la voix de Pékin. C'est entre autre l'opinion de la Roumanie et de la Turquie.

Bien qu'Helsinki considère que le Vatican a accepté de participer, cela n'est pas sûr. Il semble plutôt que le Vatican ait accepté l'idée de la Conférence, sans dire oui ou non quant à sa participation. Ce serait sa première participation à une conférence politique depuis la Conférence de Laibach en 1821.

Il est intéressant de noter qu'alors qu'elles sont représentées à l'ONU, ni la Biélorussie, ni l'Ukraine n'ont été invitées à participer. Selon l'Ambassadeur de Pologne, la raison en serait que Moscou ne tiendrait pas à accentuer les aspects d'autonomie de ces deux Républiques.

Le principe était que la phase bilatérale multiple devait être ouverte à tous les Etats auxquels le mémorandum finlandais avait été adressé. En tout, il y eut 30 négociations bilatérales de cette nature, à caractère plus ou moins formel selon les cas; celle avec les Etats-Unis n'eut lieu que le 6 juin.

./.

- 5 -

Que peut-on dégager de ces contacts? Il s'en dégage deux tendances principales:

- a) Une première tendance, celle du bloc de Varsovie, qui veut limiter la Conférence préparatoire à un simple exercice technique pour régler les questions élémentaires d'organisation préparatoires à la grande Conférence, et qui se bornerait à faire un rappel très général des objectifs de la Conférence déjà énoncés par les appels du pacte de Varsovie. Ces objectifs, affirme l'Ambassadeur soviétique, sont d'ailleurs acceptés en principe déjà par tout le monde. Selon cette vision des choses, la Conférence préparatoire ne devrait durer que quelques semaines. Et elle aurait pu et dû commencer il y a longtemps déjà, ce que les Soviétiques n'ont cessé de nous répéter. Cette insistance marquée par Moscou d'aller vite, tout en évitant de toucher aux questions de substance, a été très évidente. Si Moscou entendait donner ce caractère superficiel à la Conférence préparatoire, était-ce parce qu'elle ne voulait pas compromettre les chances de la grande Conférence? Il le semble: Moscou ne voulait effaroucher personne: l'artichaut de la Conférence doit être mangé feuille à feuille.
- b) L'autre tendance est celle des puissances occidentales, représentée surtout par Bonn et Washington, qui voient dans la Conférence préparatoire une réunion de caractère politique, une pré-conférence, qui s'attaquerait déjà aux questions de substance. Ces pays estiment que ce n'est qu'en parlant sérieusement de choses sérieuses qu'on pourra décider de l'opportunité de convoquer la grande Conférence. La Conférence préparatoire sera un test, le principe - qui à la lumière des entretiens bilatéraux ne semble d'ailleurs pas être contesté - étant donné qu'une participation à la Conférence préparatoire ne préjuge pas la participation à la Conférence elle-même.

./.

- 6 -

c) Entre ces deux tendances, on note des tendances médianes: celle des Roumains qui veulent que l'ordre du jour de la grande Conférence soit bien précisé par la Conférence préparatoire, sans toutefois qu'on entre dans des discussions fondamentales. La position suisse est également médiane. Nous pensons que la Conférence préparatoire doit servir à débayer le terrain de la Conférence elle-même, sans la vider de sa substance, mais en donnant quelques garanties qu'elle fera oeuvre utile; dans cette optique, nous devons nous assurer que notre projet SRPD soit inscrit à l'ordre du jour. (Vienne semble être à peu près dans cette ligne.)

Toutefois, ce tableau n'est que provisoire. Aussi bien le pacte de Varsovie, après sa réunion de Crimée en août, que l'OTAN, à sa réunion des suppléants, échafaudent leurs conceptions de la Conférence préparatoire. En effet, selon l'Ambassadeur de Roumanie, encore à la fin de juillet, aucune conception claire n'était alors encore sortie des échanges de vues au sein du pacte de Varsovie sur ce que devait être effectivement la Conférence préparatoire.

La phase multi-bilatérale a servi à faire admettre le principe d'une réunion de caractère non formel, ce qu'on désigne par "Salon des Ambassadeurs", les délégations étant conduites par les chefs de missions à Helsinki, ce qui permet de tourner l'obstacle de la représentation allemande, puisque les deux Allemagne entretiennent, au même niveau, des missions commerciales à Helsinki. Les chefs de délégations n'auront pas besoin de pouvoirs spéciaux. Réunion de caractère privé, sans procès-verbal, chaque délégation établissant son propre procès-verbal - si elle le veut, ou si elle le peut -, ce qui met en relief la tâche confiée au Président qui, après avoir entendu les vues de nombreux délégués, serait appelé à en dégager quelque chose de concret et d'acceptable à tous.

./.

- 7 -

Il a été question durant la phase bilatérale multiple de l'admission à la Conférence préparatoire d'observateurs, et d'organisations internationales. Helsinki s'oppose au principe de la participation d'observateurs, conséquence logique du caractère confidentiel de la Conférence préparatoire et de la nature non formelle des débats. C'est également notre attitude; nous pensons qu'en ce qui concerne les observateurs pour la grande Conférence, cette question pourra être étudiée par la commission de la Conférence préparatoire qui s'occupera des questions de l'organisation de la grande Conférence. Cette question a surgi à la suite de l'intérêt manifesté, directement ou indirectement, par les Etats Arabes de la Méditerranée. (Notons que Cuba a fait connaître à Helsinki son désir d'être admis comme observateur à la Conférence préparatoire.) Quelle que soit la décision finale qui sera prise en la matière, on peut s'attendre que le Caire, Tunis et Alger principalement, suivent de très près le déroulement de la Conférence préparatoire. Tout récemment "les Dix" auraient décidé d'organiser un système d'information à l'intention des pays méditerranéens non européens intéressés.

Quant à la Chine, seul membre du Conseil de sécurité de l'ONU dont la participation n'est pas prévue, elle n'a pas jusqu'à présent indiqué une intention quelconque d'être admise comme observateur, mais l'Ambassadeur à Helsinki montre tout l'intérêt que les Chinois attachent à suivre attentivement cette Conférence qui, il le répète, a pour but de conduire à l'établissement d'une Pax sovietica en Europe.

La question d'une participation des organisations internationales s'est également posée, principalement celle de l'UNESCO. La plupart des pays occidentaux se sont opposés à sa participation apparemment souhaitée par les pays communistes: la Conférence préparatoire est une Conférence d'Etats; la participation de

./.

- 8 -

L'UNESCO serait de nature à verser de l'eau au moulin soviétique. L'UNESCO est une organisation mondiale, alors que la Conférence préparatoire a un cadre restreint. La Conférence des Ministres de la culture tenue à Helsinki en juin dernier a donné un avant-goût de ce que serait le volet culturel de la Conférence, si l'UNESCO avait son mot à dire. A Helsinki, en juin dernier, le Directeur général Maheu, après avoir consulté les Soviétiques, renonça à insister davantage, car ni lui ni eux ne voulaient courir à une défaite certaine au cas d'un vote en la matière.

La phase multiple bilatérale a servi également à examiner ce que pourrait être le système de vote à la Conférence préparatoire et à la Conférence elle-même. On s'achemine vers un système de consensus. Cela correspond à nos vues, car il serait irréaliste d'introduire un vote majoritaire pour une conférence politique. Pour des raisons pratiques, on pourrait éventuellement ne pas tenir compte des abstentions et des oppositions. Nous serions en faveur d'une majorité simple ou d'une majorité qualifiée des 2/3 pour les questions de procédure s'il était nécessaire de passer au vote. Les puissances occidentales et neutres bénéficient, au sein de la Conférence préparatoire, d'un avantage numérique marqué.

Il est probable que la présidence de la Conférence préparatoire soit confiée à M. Tötterman, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. Reste ouverte la question des vice-présidences. On parle d'un à trois vice-présidents, sans qu'on soit parvenu à préciser les critères qui en permettraient le choix. Il en va de même pour les présidents des commissions pouvant être créées au sein de la Conférence préparatoire. Question délicate où les Yougoslaves et les Roumains veulent que le principe de traitement multilatéral égalitaire se reflète déjà dans l'organisation des travaux de la Conférence préparatoire. Un sondage avait été opéré

./.

- 9 -

par Helsinki - peut-être était-il inspiré par Moscou - pour déterminer si les Neutres, plus les Yougoslaves, seraient disposés à assumer de telles présidences. La réaction fut très réservée: les Neutres n'ont pas d'intérêt à s'identifier à la Conférence, mais si tous les Etats demandent à l'un ou à l'autre d'assumer une présidence, il est évident qu'il ne saurait pas se dérober. Les vues exprimées par la Suisse et la Suède amenèrent Helsinki à abandonner formellement cette idée, du moins en apparence. Selon les derniers renseignements recueillis à Helsinki, le Secrétaire d'Etat Tötterman, pour éviter ces difficultés politiques, aurait l'intention de proposer un système de rotation alphabétique pour les vice-présidences de la Conférence préparatoire.

La phase bilatérale multiple a permis de déterminer que les participants sont en général d'accord pour prévoir une série de courtes sessions de la Conférence préparatoire, interrompues par des intervalles assez longs, pour permettre des consultations dans les capitales.

Il n'a pas été permis de régler d'ores et déjà la question des langues officielles et de travail de la Conférence préparatoire. Helsinki était en faveur d'une formule rationnelle: français, anglais et russe, mais ne présentera aucune proposition. Sans être soutenu par Pankow - au début en tout cas -, Bonn insiste pour que l'allemand soit admis comme langue officielle, et on considère d'ores et déjà qu'il le sera. Nous pensons quant à nous qu'une prolifération des langues ne serait pas souhaitable; toutefois, nous ne saurions nous opposer à l'inclusion de l'allemand ni à celle de l'italien. Il paraîtrait que la formule proposée par Washington consisterait en 4 langues officielles: le russe, l'anglais et le français, plus l'allemand, et 3 langues de travail: l'italien, l'espagnol et le polonais.

./.

- 10 -

La question de la presse a été évoquée. Etant donné que la Conférence préparatoire aura un caractère confidentiel, Helsinki proposera d'organiser, comme il fut fait pour les SALT, un bureau de presse où un porte-parole autorisé de la Conférence donnera des communiqués très restreints, laissant le soin à chaque délégation d'informer sa presse.

Alors que pour la Conférence préparatoire le choix d'Helsinki semble assuré - à moins d'un événement inattendu tel qu'une reconnaissance prématurée de la DDR par la Finlande -, les chances de la Finlande pour la grande Conférence sont allées, au cours de l'année, en se détériorant. On peut même dire qu'actuellement Helsinki ne semble plus guère avoir l'espoir d'accueillir la grande Conférence. Moscou qui, jusqu'encore au début de l'année, se déclarait sans réserve en faveur d'Helsinki, modifia son attitude, voulant, semble-t-il, se réserver sa liberté d'action et un gage pour les marchandages futurs. Washington est peu favorable à Helsinki. On parle de plus en plus de Vienne, ainsi que de Genève pour la négociation MBFR. Notre position n'a pas varié. Nous continuons à être en faveur d'Helsinki, aussi bien pour la Conférence préparatoire que pour la première grande Conférence. Mais, s'il y avait par la suite une série de conférences, ou si la Conférence devait donner naissance à des organes, la Suisse serait prête à offrir son hospitalité si tous les Etats concernés le demandaient. Dans les contacts entre les Neutres, chacun veilla à ne pas faire naître des compétitions. Chacun se déclara toutefois disponible si l'ensemble des Etats voyait un intérêt à avoir recours à l'un d'eux. On vit combien ce principe de "fair play" fut utile pour éviter les soupçons au moment de la décision de Moscou et de Washington de poursuivre les SALT en Suisse.

Il a été question, lors des entretiens, de la création d'un organe permanent de sécurité. Cela semble être, sur le plan

./.

- 11 -

des réalisations, le principal objectif soviétique. Notre Ambassadeur à La Haye a relevé l'insistance montrée sur ce point par Gromyko lors de sa visite aux Pays-Bas. Cette insistance est ressortie de la plupart des contacts avec les communistes. Les Occidentaux, pour la plupart, s'ils admettent l'idée d'une permanence, la veulent aussi légère et technique que possible. Ses attributions devraient se limiter à régler certaines questions d'organisation entre les sessions des Conférences. Dans le calcul sans doute de préjuger cette question, les Etats de l'Est proposaient la création d'une commission à la Conférence préparatoire pour l'examen de la question d'un organe permanent. Nous avons fait valoir que deux commissions, l'une pour l'ordre du jour, l'autre pour le règlement intérieur nous paraissaient suffisantes. Helsinki s'est rendue à notre argumentation. De leur côté, la plupart des Occidentaux étaient contre la création, au sein de la Conférence préparatoire, d'une commission pour l'étude de l'organe permanent.

Les Yougoslaves désireraient que la Conférence elle-même prenne un caractère plus ou moins permanent et s'institutionnalise. Les Polonais demandent, selon le principe que nous avons déjà relevé, que tous les Etats soient représentés à l'organe permanent.

Il faut souligner, dans ce contexte, la remarque faite en juin dernier au Secrétaire général de notre Département par ses interlocuteurs, à Sofia, qui, développant leur thèse pour la création d'un organe permanent, déclarèrent tout bonnement que les Etats-Unis et le Canada en seraient exclus!

Par volet culturel, on entend principalement la question de la liberté de circulation des personnes et de la liberté des échanges d'idées et d'informations.

./.

- 12 -

Les entretiens ont montré combien il avait été naïf de croire qu'on pourrait épingler les Etats communistes, en soulevant ces problèmes. Comme on pouvait le prévoir, les Etats communistes ne seront pas désarmés: ils évoqueront les difficultés de l'octroi de visas pour les voyages dans les pays occidentaux, par opposition à la rapidité de l'obtention de visas touristiques pour certains pays de l'Est. Ils démontreront, comme on l'a vu à la Conférence de l'UNESCO des Ministres de la culture, à Helsinki, statistiques à l'appui, qu'on lit davantage de livres français à Sofia que de livres bulgares à Paris, etc. Ils parleront des mesures réactionnaires en vigueur actuellement dans certains pays de l'OTAN. Ils invoqueront l'espionnage, la propagande anticommuniste (voix de l'Europe libre), exigeront des garanties. Ils établiront de subtiles distinctions entre informations "objectives" et informations "subjectives". Le problème pour eux se complique encore par celui du "brain-drain" que provoqueraient des facilités d'émigration des pays de l'Est vers l'Ouest.

En revanche, si on se contente de grandes déclarations, on n'accomplira rien de nouveau, ni d'utile, puisque l'ONU a déjà oeuvré en cette matière. Les récentes mesures de répression en Tchécoslovaquie sont un rappel des réalités lorsqu'on parle de contacts véritables dans le domaine culturel. Donc, il n'y aurait guère d'intérêt, ni de sens, de provoquer une confrontation qui pourrait tourner, sur le plan de la propagande, au désavantage des pays libres, ou au mieux à un dialogue de sourds. Il sera peut-être plus raisonnable de se contenter de faciliter d'une manière concrète certains contacts, d'entrouvrir des fenêtres par lesquelles l'air de la liberté peut pénétrer peu à peu. Mais il faut se rendre à l'évidence que le terrain de rapprochement sera très limité, comme vient d'en témoigner encore la récente initiative soviétique à l'ONU, prise dans le but de limiter la diffusion des programmes de télévision par satellites.

./.

- 13 -

L'exemple de la Conférence de la culture européenne à Helsinki en juin a été de nouveau un rappel de ce que devient la culture lorsqu'elle est traitée par un organe international tel que l'UNESCO, chose que Ionesco a si bien analysée dans son article paru dans le "Monde".

Au sujet du volet économique, rien de précis n'émerge des entretiens bilatéraux sur ce point resté encore particulièrement vague. La commission économique de l'Europe des Nations Unies semble devoir être associée indirectement aux travaux de la Conférence sur la sécurité; la commission ne recherche pas, quant à elle, une participation en tant que telle à la Conférence. Il ne s'agirait pas d'une intégration de la Commission, mais d'un renforcement de son rôle à la faveur de la Conférence sur la sécurité. La Conférence, comme certains l'entrevoient, pourrait-elle faciliter un rapprochement ou même la création d'un lien institutionnel entre le Comecon et le Marché commun? Du côté de certains satellites de l'Est (Roumains, Polonais), on semble craindre une telle évolution, car ceux-ci voudraient éviter de se laisser "enfermer" dans le Comecon et perdre leur marge de liberté bilatérale.

On entend dire que, du côté du Marché commun, on est en train, en vue de la Conférence, d'établir actuellement un catalogue des entraves non tarifaires dressées par l'Est au commerce avec l'Ouest.

Parallèlement à la phase préparatoire, la propagande communiste marcha bon train. Il serait trop long de mentionner tous les séminaires, colloques, etc., qui sont soudain saisis par l'idéal de la sécurité européenne.

Une réunion en Finlande d'une Conférence des jeunes pour la paix se tient actuellement à Helsinki, dont le budget de

./.

- 14 -

350'000 Mk est payé à raison de 300'000 Mk par le Ministère de l'éducation finnois. Quelle est l'efficacité de cette propagande? Elle n'est pas immédiatement apparente. En effet, aussi bien en Finlande qu'en Suisse - et probablement dans d'autres pays de l'Ouest - presque personne, dans la population, ne s'intéresse actuellement à la Conférence sur la sécurité et presque personne ne sait même de quoi il s'agit.

Mais cette propagande inlassable n'agit-elle pas sur le subconscient? On pourrait le penser, puisqu'elle est avant tout irrationnelle, son but final étant de convaincre, par la répétition, que la paix en Europe ne pourra être assurée que par l'établissement d'un organisme permanent de sécurité collective.

Le groupe finnois de l'Union parlementaire avait conçu le projet d'une Conférence inter-parlementaire sur la sécurité. Ce projet n'ayant guère eu d'échos positifs, les parlementaires finnois parvinrent à le relancer au sein du bureau de l'Union. Lors de la Conférence de Yaoundé, en avril dernier, les parlementaires décidèrent de tenir une telle conférence à Helsinki du 10 au 15 novembre prochain. Ils l'avaient fait dans l'idée que la Conférence préparatoire aurait déjà eu lieu à cette date. Cela ne fut pas le cas. Néanmoins, l'Union inter-parlementaire, et surtout le groupe finnois, maintiennent leur projet qui, s'il était réalisé, permettrait à une conférence parlementaire de se tenir, non seulement antérieurement à la Conférence gouvernementale, mais à quelques jours d'écart seulement. Le Gouvernement d'Helsinki prétend que les parlementaires finnois agissent indépendamment, ce dont on peut douter. En effet, cette conférence, comme d'autres réunions semblables, tend à mobiliser l'opinion publique en faveur de la Conférence, à créer une caisse de résonance pour les thèses des pays de l'Est et à exercer par ce moyen une pression sur les gouvernements. Cette méthode porte trop le sceau soviétique pour qu'on n'écarte pas la possibilité d'une suggestion de Moscou.

./.

- 15 -

De notre côté, nous sommes opposés à l'idée d'une conférence parlementaire antérieure à une conférence gouvernementale pour les raisons suivantes:

Les parlementaires pourraient être conduits à prendre des résolutions qui, en fait sinon en droit, réduiraient la marge de manoeuvre des gouvernements; en tous cas, elles seraient de nature à compliquer encore davantage les travaux de la Conférence elle-même.

La phase multi-bilatérale aura eu l'avantage de stimuler les entretiens politiques entre les Neutres et leur donner l'occasion de préciser - en tout cas dans le cadre de la Conférence - le genre de coopération qui peut s'instaurer entre eux, eu égard à leurs dissemblances. On veut éviter en tout cas l'idée de la formation d'un bloc des Neutres. Tout le monde en revanche est d'accord pour activer les contacts, qui doivent consister en des comparaisons de points de vue, qui sont de caractère pragmatique et qui n'engagent ni les uns ni les autres. Il est clair que ces contacts revêtent un caractère et une efficacité différents, selon qu'ils ont lieu avec les uns ou avec les autres Neutres. Ainsi, dans le cadre de la Conférence, on constate les limitations des entretiens avec la Finlande, pour les raisons que j'ai exposées auparavant.

Tant à la phase préparatoire qu'à la Conférence, les Occidentaux prévoient un caucus occidental qui serait formé par les 15 pays de l'Alliance atlantique plus l'Irlande. Apparemment, le Danemark et la Norvège seraient prévus pour assurer le contact avec la Suède et la Finlande, l'Allemagne avec l'Autriche et l'Italie avec la Suisse. On peut se demander toutefois s'il est dans l'intérêt des Neutres de trop systématiser les contacts avec un bloc ou avec un autre. Cela pourrait avoir un effet restrictif.

./.

- 16 -

Comment peut-on visualiser le déroulement de la Conférence? Le 22 novembre, la Conférence préparatoire sera ouverte par le Chef de la délégation finnoise. A part l'élection du président et des vice-présidents et l'adoption du règlement intérieur et de l'ordre du jour de la Conférence préparatoire, on prévoit aussi pour cette première phase de la Conférence une période réservée aux déclarations générales des délégations. Les délégations seront conduites, pour les pays qui n'entretiennent pas de missions à Helsinki, par des Ambassadeurs spécialement désignés à cet effet. Deux à quatre experts seront dans la règle adjoints au Chef de délégation et celui-ci sera désigné sous le nom de représentant de son pays, sans titre.

On a observé que certains pays avaient la tendance de vouloir faire jouer le rôle prépondérant aux experts; les chefs de mission passeraient la main rapidement à ceux-ci dès le début de la Conférence. Mais, la plupart des pays s'opposent à cette façon de faire, la France, notamment, veut que du début jusqu'à la fin de la Conférence préparatoire, le Chef de délégation soit le seul responsable et le porte-parole (cas des suppléants de l'OTAN).

Dans un deuxième stade, la Conférence serait appelée à constituer deux groupes de travail, l'un pour l'examen de l'agenda, l'autre pour celui du règlement intérieur de la grande Conférence.

Dans un troisième et dernier stade, la Conférence jugerait le résultat des travaux des groupes de travail et établirait les documents à l'intention de la grande Conférence.

On s'attend à des difficultés véritablement sérieuses dès l'examen de l'ordre du jour de la grande Conférence, lequel est prévu pour la deuxième phase de la Conférence préparatoire. La Conférence elle-même devrait être tenue quelques mois après, probablement au niveau des Ministres des affaires étrangères. Trois

./.

- 17 -

commissions, une sur la sécurité, l'autre sur les questions culturelles et la troisième pour les questions économiques. Enfin, une réunion des Chefs de Gouvernements ou d'Etats serait appelée à prendre les décisions finales. Il est envisagé que les règles de procédure de la grande Conférence soient celles de l'ONU, simplifiées.

* * *

Conclusion

Ainsi la Conférence qui en 1969 était, aux yeux de tous, "La Conférence qui n'aurait jamais lieu" - en 1970, "La Conférence qui aurait peut-être lieu" - en 1971, "La Conférence qui aurait probablement lieu" - qui cette année, selon vos termes Monsieur le Conseiller fédéral, était "La Conférence qui ne peut ne pas avoir lieu" est devenue aujourd'hui "La Conférence qui va avoir lieu".

Ainsi, Moscou est arrivé à ses fins. Démonstration de l'efficacité d'une propagande, lorsque son cheval de bataille, si l'on peut dire, est la Paix. Si ce succès étonnant a été obtenu, ce n'est pas parce que le bloc communiste a pu convaincre les critiques, les opposants ou les indifférents, c'est plutôt parce que l'opposition des uns, les critiques des autres, se sont finalement muées en résignation.

Chose intéressante: alors que les arguments contre la Conférence, à force de répétitions, finissaient par s'éteindre, en revanche ceux en faveur de la Conférence devenaient plus efficaces.

./.

- 18 -

Donc, loin de convaincre, les entretiens bilatéraux ont, au contraire, permis de confirmer ce qu'on ne faisait jusqu'alors que soupçonner. Ils ont levé le voile sur certains aspects de la stratégie du bloc communiste et sur certains des moyens tactiques auxquels il aura recours durant la Conférence. C'est ainsi que ces entretiens ont permis de démontrer que la Conférence, dans l'optique communiste, à part les objectifs connus, a pour objectif principal d'instaurer un système de sécurité collective en Europe. Comme me l'a exposé l'Ambassadeur de Roumanie, cet objectif obéit à la politique fondamentale et à long terme de Moscou. La Conférence n'est donc pas conjoncturelle. Cela est ressorti clairement lors de l'incertitude sur la ratification des traités, lors de la reprise de la guerre aérienne contre le Viet-Nam du Nord. Il fut clair, à ce moment, que rien n'allait ébranler la volonté de Moscou de tenir la Conférence, rien n'allait l'écarter de cet objectif. Moscou avalait tout, même les bombes américaines.

Cette insistance extraordinaire aurait justifié à elle seule les méfiances. Mais il faut le souligner, ce qui fut particulièrement révélateur, n'est-ce pas cette remarque faite par le Ministre bulgare des affaires étrangères à l'Ambassadeur Thalmann: "l'organisme de sécurité ne devra comprendre ni les Etats-Unis, ni le Canada"? D'autre part, alors qu'il y a une année, certains pensaient qu'un des avantages de la phase préparatoire serait d'amener les dictatures à plus de clémence, nous assistons précisément cette année à un durcissement de la répression en Tchécoslovaquie et, semble-t-il, nullement à un adoucissement du régime soviétique.

Quant à la tactique qui sera suivie durant la Conférence par le bloc communiste, certains des moyens auxquels il aura recours nous ont été révélés par les entretiens bilatéraux: on peut se représenter, ce qu'on supposait déjà, que le bloc communiste

./.

- 19 -

ne s'opposera nullement à une énonciation de grands principes régissant la coexistence pacifique. Il n'aurait aucune raison de le faire, ces principes ayant été déjà acceptés à l'unanimité par l'ONU en 1970. En revanche, lorsqu'on proposera des mesures concrètes, par exemple dans le domaine de la culture, on voit mieux maintenant quelles seront les contre-attaques communistes. Entre autre, au sujet de notre SRPD, Moscou ne s'y opposera pas d'une manière formelle, mais cherchera à s'en servir de plate-forme pour l'introduction de ses idées sur la création d'un organe de sécurité consultatif. Cela ressort également de l'article de la NZZ du 17 août 1972 qui, citant la presse soviétique, dit que "la Suisse montre un intérêt croissant pour la sécurité collective".

Mais puisque nous nous trouvons devant cette réalité, il serait vain de débattre plus avant pour savoir si la Conférence peut faire oeuvre utile, si elle est néfaste ou simplement indifférente. Il faut maintenant s'en accommoder et en tirer le meilleur parti.

La pleine connaissance des aspects négatifs nous permet au moins d'être réalistes. Nous pouvons profiter de l'occasion qui nous est donnée par la Conférence de participer actuellement et sur un plan d'égalité à un intense échange de vues politiques, de nous faire connaître et de connaître les autres, sans que dans ce processus notre neutralité soit affectée.

Même si notre SRPD n'a pas de chances d'aboutir, nous en ferons une démonstration de notre conception de la sécurité selon le droit.

Bien que cette Conférence soit considérée par certains comme un Ersatz d'un Traité de paix - sans doute pas à tort -, les entretiens de cette année ont montré qu'on comprend que la Suisse, malgré sa neutralité, ne puisse se tenir à l'écart dans l'actuel

./.

- 20 -

climat politique et psychologique et qu'on souhaite même sur tous les côtés sa participation active.

D'ailleurs, les pessimistes, trop cartésiens peut-être, peuvent se tromper. Une conférence a son existence propre, ses propres éléments dynamiques, pas toujours liés à la volonté de ses promoteurs ou participants. Elle peut déboucher sur un inconnu moins sombre, d'autant plus que rien de très sûr n'a été jusqu'ici déterminé sur ses tâches.

Je terminerai sur cette note optimiste ...

* * *