

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1973

## Annexe IV

La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

Exposé de M. l'Ambassadeur S. Campiche  
Bernernhof, 30 août 1973, 09.00 h.

Je ne pense pas devoir faire un exposé complet sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, dont la presse a abondamment parlé.

La question vous est déjà connue à la lumière des rapports que vous avez reçus (le rapport final de la délégation à Dipoli, la proposition du Conseil fédéral en vue de la première phase et enfin le discours du Chef du Département politique, prononcé le 5 juillet 1973 devant la Conférence des Ministres des affaires étrangères à Helsinki, discours qui expose la manière dont la Suisse accueille le résultat des consultations et conçoit l'avenir).

Il me paraît surtout utile de profiter de cette réunion pour connaître vos réactions et les échos recueillis dans les capitales étrangères où vous êtes en poste. Vos conseils et vos critiques seront utiles pour la délégation suisse lors de la seconde phase de la CSCE.

Il s'agit donc de faciliter la discussion. Je ferai d'abord un bref résumé des expériences de Dipoli, puis je dirai quelques

./.



- 2 -

mots sur la manière dont on peut envisager la deuxième phase, compte tenu des expériences fournies par la première.

Nous nous trouvons aujourd'hui entre la première phase qui s'est terminée le 7 juillet à Helsinki, au terme de laquelle les ministres des affaires étrangères ont adopté les recommandations de Dipoli, et la deuxième phase qui s'ouvrira à Genève le 18 septembre et se situera au niveau de commissions d'experts qui examineront les recommandations de Dipoli et présenteront des documents devant, sous forme de textes définitifs, être soumis aux délégués lors de la troisième phase de la Conférence, laquelle se tiendra à Helsinki, probablement en 1974.

Le choix de Genève pour abriter la deuxième phase est imprévu. Il impose au Département politique la responsabilité, imprévue également, d'organiser cette phase et ce dans des délais assez brefs.

C'est M. l'Ambassadeur Dominicé qui a été chargé, en tant que Secrétaire exécutif, d'organiser la deuxième phase avec l'aide du personnel du Département politique assisté d'agents diplomatiques finnois qui assurent la continuité avec la troisième phase.

Ce choix a provoqué une certaine amertume chez les Finnois qui soupçonnent la Suisse de s'être livrée à des manoeuvres habiles, étant donné qu'au début des consultations il était prévu que tout se déroulerait à Helsinki. Si le choix s'est porté sur Genève, c'est à cause des inconvénients que présentait Helsinki, "à la fois trop près et trop loin".

Au niveau de la deuxième phase à Genève, il y aura quatre commissions correspondant aux quatre sections de l'ordre du jour. Ces commissions, appelées "corbeilles" dans le jargon de la Confé-

./.

- 3 -

rence, se subdivisent en huit à dix sous-commissions, dont quatre pourraient siéger simultanément.

Un comité de coordination (dont la première séance vient d'être ouverte par le Chef du Département) veillera à la marche harmonieuse des travaux de ces commissions et sous-commissions.

Pour mieux apprécier l'objet et l'ampleur de la deuxième phase, il est utile de passer rapidement en revue les recommandations de Dipoli. Voici le contenu de ces quatre corbeilles:

- La première corbeille, ou section, est intitulée "Sécurité" et prévoit un catalogue des principes devant régir les relations entre les Etats participants; elle contient en outre un paragraphe sur le non-recours à la force dans lequel est inscrit le projet suisse d'un système -appelé maintenant méthode - de règlement pacifique des différends.
- La deuxième corbeille est intitulée "Economique" et contient toutes sortes de choses: échanges commerciaux, pollution, transports, énergie, coopération industrielle, sciences, aspects économiques et sociaux du travail migrant.
- La troisième corbeille s'occupe du problème des relations entre individus (contacts entre les personnes, échanges d'idées et d'informations).
- La quatrième corbeille concerne les suites administratives éventuelles de la Conférence.

Comment ces corbeilles correspondent-elles aux instructions données à la délégation suisse par le Conseil fédéral ?

Dans l'ensemble, le mandat de cette délégation a été rempli. Un ordre du jour suffisamment détaillé a été établi, au lieu du document vague et sommaire voulu par les Soviétiques. La Suisse a obtenu que soit adoptée la règle du consensus pour les décisions de

./.

- 4 -

la Conférence (règle valable pour la phase 2 ainsi que pour l'éventuelle phase 3); elle a également obtenu la rotation de certaines présidences, qui a fonctionné de manière satisfaisante.

En ce qui concerne la corbeille 1, le résultat principal est l'inscription du projet suisse de règlement pacifique des différends, dit "projet Bindschedler", à l'ordre du jour de la Conférence. De plus, le catalogue des principes correspond à peu près à celui proposé par la Suisse:

On a repris le principe de la sécurité indivisible, c'est-à-dire des liens unissant la sécurité européenne et la sécurité en Méditerranée.

On n'a pas non plus négligé les aspects militaires: le lien a été établi entre la sécurité en Europe et les questions militaires, désarmement et autres. Mais on est évidemment loin du lien proposé par la Yougoslavie, notamment avec les MBFR (devenus désormais MFR seulement).

Je voudrais avoir vos réactions en ce qui concerne cette question du lien entre la Conférence d'Helsinki et celle de Vienne. Ce lien n'est pas très étroit à cause de l'opposition des grandes puissances et aussi de celle, très ferme, de la France. A Helsinki, la Suisse s'est rapprochée un peu de la France pour permettre de trouver une formule agréable à tous. Y avait-il un intérêt pour la Suisse d'établir un lien très étroit entre Helsinki et Vienne? Il me semble que non. C'était donc une bonne occasion de faire plaisir à Paris, qui a soutenu la délégation suisse tout au long des consultations.

En ce qui concerne le principe de l'irviolabilité des frontières, il faut prévoir de longs débats car, pour les Soviétiques,

./.

- 5 -

"inviolabilité" signifie "immutabilité", alors que pour les autres pays l'"inviolabilité" implique aussi des changements pacifiques de frontières. La Suisse s'est tenue un peu à l'écart de ce problème.

En ce qui concerne la corbeille 2, la délégation suisse avait des instructions très précises de la Division du Commerce (de M. l'Ambassadeur Probst). L'intérêt de la Suisse était d'éviter qu'Helsinki ne devienne un forum de négociations et de profiter de cette rencontre pour faire accepter le principe du libre accès aux marchés; celui-ci n'a pas été obtenu à cause des marchandages entre l'URSS, demandant l'introduction de la clause de la nation la plus favorisée et du principe de la non-discrimination, et les pays du Marché Commun qui insistaient sur la notion de réciprocité. La délégation suisse a obtenu que le mandat parle de "mesures tendant à réduire ou éliminer les obstacles commerciaux", mais ces termes n'ont qu'une portée limitée, une amélioration considérable n'étant guère probable dans ce domaine.

En ce qui concerne la corbeille 3, les affrontements furent très durs et les résultats sont plutôt vagues. On a maintenant une plate-forme que les experts de Genève devront utiliser pour faire passer des propositions concrètes.

En ce qui concerne la corbeille 4, les instructions du Conseil fédéral étaient d'éviter la création d'un organe permanent ou même d'un embryon d'organe permanent. Finalement, la Suisse a obtenu que ne soit constitué qu'un Secrétariat exécutif limité à des tâches techniques.

Les recommandations de Dipoli constituent un ensemble fragile, fait de formules assez vagues ouvertes à des interprétations qui promettent d'être fort éloignées les unes des autres.

./.

- 6 -

Les discours de Gromyko et Olszowski à Helsinki ont fait l'effet d'une douche froide: on peut craindre que les Soviétiques ne reprennent tout à zéro à Genève. L'on est donc dans l'incertitude au début de cette seconde phase, qui est décisive.

Les enseignements à tirer de ce qui s'est passé à Dipoli se situent d'abord dans le domaine de l'organisation du Secrétariat et des représentations. Les Finnois ont commis l'erreur de mélanger les deux choses. La Suisse doit veiller à séparer nettement le Secrétariat (dirigé par M. l'Ambassadeur Dominicé) et la Délégation (dirigée par M. l'Ambassadeur Bindschedler).

Il y a ensuite la question du "Zeitdruck". A Dipoli, les Soviétiques avaient insisté pour que les consultations de la phase 2 se terminent avant Noël. On n'y parviendra pas, mais cela constitue au départ un avantage tactique pour les Soviétiques, qui s'en servent pour accélérer les choses. Les Américains sembleraient soutenir les Soviétiques dans cette hâte. Ce soutien se serait renforcé parce qu'Henry Kissinger attache peu d'importance à cette Conférence et désirerait qu'elle soit "wrapped" le plus vite possible. Si l'Europe fait preuve de solidarité, cela ira. D'après les discours de Jobert et de Douglas Home, il semble que les Occidentaux résisteront à cette tendance. L'on fait preuve d'une rigidité plus grande au sein de l'OTAN, le Ministre Scheel a même émis l'idée de renvoyer la Conférence à plus tard si l'on n'aboutissait à aucun résultat. Mais cela serait interprété par les Soviétiques comme un torpillage de la Conférence, et proclamé par eux comme un torpillage de la détente. L'expérience de Dipoli permet de prévoir ce qui se passera à Genève. Lors de la première phase, les Soviétiques réussirent à faire naître dès le début dans les esprits un sens de l'inévitabilité de la Conférence, alors que les consultations de Dipoli avaient été organisées seulement pour examiner si les conditions requises à la convocation d'une Conférence étaient réunies. Et, en effet, il y a eu un enchaînement solide, difficile à entraver ou à briser.

./.

- 7 -

Puisque les puissances du Pacte de Varsovie attachent un grand prix à ce que cette Conférence ait lieu, le camp opposé a là une bonne occasion d'aller assez loin dans ses exigences sans risquer pour cela une réaction trop vive des Soviétiques. La délégation suisse doit donc faire croire qu'elle n'est pas opposée à une prolongation supplémentaire de la phase 2, même si cela n'est ni notre intention, ni notre désir.

Les consultations de Dipoli ont démontré par ailleurs que les contacts avec la presse sont essentiels. Ils évitent, en effet, de faire naître de trop grands espoirs dans l'opinion publique. On s'est aperçu à Dipoli qu'une presse bien informée appuie tout naturellement les propositions raisonnables. En ce qui concerne les débats sur les principes de fond, les délégations ont le droit et le devoir d'informer la presse.

En ce qui concerne nos contacts avec nos postes à l'étranger, les expériences faites à Dipoli ont montré la nécessité d'un échange mutuel d'informations tout au long de la phase 2. On a vu le prix des informations recueillies par les ambassades pour la délégation suisse à Dipoli. Ces contacts constants serviront aussi à contre-carrer les manoeuvres des puissances de l'Est qui cherchaient parfois à semer des doutes quant à l'appui dont jouissaient les délégations dans leur pays d'origine.

La prédominance de l'élément politique est essentielle, aussi au cours de la deuxième phase; il faut veiller à ce que l'éparpillement des activités concernant divers sujets ne fasse pas dérailler la Conférence. Il est donc nécessaire qu'il y ait une direction nettement politique au sein des délégations occidentales. Il y a un problème de coordination et de conduite au sein des délégations, posé par la prolifération des groupes à Dipoli, à la fin des consultations.

./.

- 8 -

Il faut se souvenir aussi de l'importance de la forme au cours des négociations avec les Soviétiques. L'acharnement de Zorine à ce propos à Dipoli doit inciter notre délégation à y veiller également sans trop céder à une tendance, naturelle, que nous avons de ne pas vouloir paraître trop mesquins.

En ce qui concerne enfin la sécurité en Méditerranée, la délégation suisse est en faveur d'une indivisibilité de la sécurité. A Helsinki, elle a eu de bons contacts avec les émissaires algériens et tunisiens. La question de la sécurité en Méditerranée réapparaîtra à Genève, et il sera nécessaire de veiller à respecter le principe de l'égalité de traitement vis-à-vis d'autres Etats riverains, comme Israël.

La première phase a eu lieu, mais, pour reprendre les termes de M. le Conseiller fédéral Graber, "la troisième phase peut ne pas avoir lieu". On peut être sceptique ou enthousiaste au seuil de la seconde phase, mais elle est décisive. C'est seulement à la lumière des résultats de cette seconde phase qu'il sera possible de porter un jugement objectif sur les perspectives de la Conférence.

Que veut la Suisse en fin de compte ? Parmi ses objectifs prioritaires, il y a d'abord une augmentation réelle de la sécurité. Elle se préoccupe également de savoir si la Conférence pourra donner aux pays européens l'occasion d'accélérer le processus de normalisation des relations Est-Ouest. Elle voudrait par ailleurs que le projet suisse de règlement pacifique des différends soit étudié sérieusement, de telle sorte qu'il ne soit plus possible de le mettre à l'écart, et que le principe des échanges humains soit crystallisé, car si un ou deux résultats tangibles ne sont pas obtenus au niveau des individus, la Conférence sera jugée sévèrement, non seulement chez nous, mais également par des milieux libéraux dans les pays de l'Est. Dans le domaine économique, nous voulons des dispositions

./.

- 9 -

précises assurant un plus libre accès aux marchés afin d'accroître nos livraisons de biens de consommation.

Mais la Suisse doit éviter de vagues déclarations, sans effet sur les relations européennes, comme celle de Yalta qui garantissait l'établissement dans toute l'Europe de gouvernements démocratiques libres. Après sa rencontre avec Eisenhower, Adenauer et Macmillan en 1959, de Gaulle déclarait: " Nous avons décidé de parler à M. Khrouchtchev sur un ton ferme de choses vagues ". A Genève, nous devons parler d'un ton normal de choses précises. L'histoire récente montre que la détente est une ambiance qui va, qui vient. Ce qui importe, ce n'est pas le fait de la détente ou d'une détente, mais que des résultats concrets durables sous forme d'obligations soient obtenus et cristallisés pendant qu'elle dure, obligeant les Soviétiques à se déjuger, si cette ambiance devait faire place à une nouvelle période de durcissement. Nous devons aussi éviter la constitution d'un organe permanent. Si un organe administratif s'avère inévitable, il faut qu'il soit léger, que toutes les puissances européennes puissent y faire entendre leur voix, que le public soit informé. Le siège de cet organisme a également de l'importance (Helsinki est exclu à cause de la proximité de l'URSS). Il sera nécessaire d'éviter toute formule visant à encourager des consultations bilatérales et toute mention de la régularité de ces visites et de leur permanence, à cause de l'effet néfaste produit par l'accélération de ces visites purement formelles des Soviétiques, par lesquelles ils pèsent sur l'opinion publique des pays visités. Enfin, dans le domaine économique, il s'agit d'éviter toutes les dispositions qui limiteraient notre liberté de manoeuvres dans les échanges Est-Ouest.

On a beaucoup parlé de l' "esprit" de la Conférence, mais il est prématuré d'employer ce terme, dont il faut se méfier: à Dipoli, à aucun moment, l'on n'eut l'impression d'assister à un événement

./.

- 10 -

historique. L'ambiance était plutôt "businesslike", avec un effort, mais non un élan, de compréhension mutuelle.

Il ne faut donc pas se bercer de définitions euphoriques, mais faire le bilan de ce qui se passe réellement, afin d'être toujours conscient de l'écart entre les mots et la réalité, et afin d'éviter qu'une détente "trompe-l'oeil" n'entraîne une détente non-armée. On constate certainement un "good-will" au niveau des relations officielles, mais dans quelle mesure se traduit-il concrètement dans des actes, c'est toute la question.

Il y a un an, le Chef du Département formulait l'espoir que, grâce à cette Conférence, l'occasion serait donnée à la Suisse de se faire mieux connaître. Or, en effet, la voix de la Suisse est écoutée désormais et on paraît vouloir s'inspirer de ses vues et de ses initiatives (il suffit de voir les échos recueillis par le discours de M. le Conseiller fédéral Graber à la Conférence des ministres d'Helsinki, et l'accueil fait au projet Bindschedler, le projet "SRPD").

A propos du rôle de certains neutres, Sir Alec déclarait qu'ils étaient utiles parce qu'une action de ces neutres avait permis à la Grande-Bretagne d'insister auprès des Neuf afin qu'ils adoptent des positions plus fermes, et ceci en arguant qu'il serait difficile d'expliquer que les Neuf restent en deçà des exigences des neutres.

Il faut par contre résister à la tendance qui voudrait que la Suisse joue le rôle de professionnel, ou de courtier, du compromis. Il serait intéressant de savoir si vous pensez, comme moi, qu'il convient de garder une certaine réserve et de ne pas s'ériger en gardien d'une sagesse supérieure.

./.

- 11 -

Pour conclure, l'on peut affirmer que, même si la Conférence n'aboutissait pas, la participation suisse aurait de toute façon des retombées positives.

On verra si la Conférence pourra offrir aux petits pays l'occasion d'influencer le processus de normalisation Est-Ouest qui risque de se développer de plus en plus au niveau des Super-Grands selon la tendance qui se dessine actuellement.

\* \*  
\*