

CONFIDENTIEL

LA SUISSE ET LA CONFERENCE SUR LA SECURITE
ET LA COOPERATION EN EUROPE

Etat de la question à la veille de la
2ème phase de la Conférence

I. Bilan des Consultations préliminaires

Tant en raison de leur objet que du cercle des Etats participants, les Consultations d'Helsinki ont constitué une nouveauté dans l'histoire des relations internationales de l'après-guerre et dans le contexte européen actuel. Pour cette raison, elles méritent d'être appréciées non seulement en fonction du résultat de leurs travaux, mais aussi en fonction de la manière dont elles se sont déroulées et de l'atmosphère qui les a caractérisées. Par ailleurs, la convocation des Consultations préliminaires est la résultante d'une évolution du climat politique international et européen, marquée principalement par le rapprochement américano-soviétique et celui entre la République fédérale allemande et ses voisins de l'Est. D'autre part, de toutes les négociations atlantiques et européennes (SALT, MFR), le forum de la CSCE est le seul à réunir l'ensemble des protagonistes.

A. Climat des Consultations préliminaires

Deux règles essentielles ont été fixées dès le début des consultations et ont dominé celles-ci tout au long: la participation de tous les Etats dans des conditions



d'égalité et l'adoption des décisions par voie de consensus. S'agissant de l'égalité dans la participation, la preuve a été faite que les Etats ont eu l'occasion et la possibilité de jouer le rôle qu'ils souhaitaient jouer, et que même les plus petits d'entre eux ont pu faire entendre leur voix. Du côté des Occidentaux, la délégation américaine s'est imposé une certaine retenue, reflet assez fidèle de l'application de la "doctrine Nixon" à l'Europe. Pour leur part, les Neuf de la Communauté européenne ont développé avec succès leur coopération politique à la faveur des Consultations. Des tentatives de négociation directe sur les points les plus controversés de l'ordre du jour de la CSCE ont eu lieu entre certains groupes de pays; elles ont été dénoncées, souvent avec vigueur, par les Neutres et les non-alignés. Ces réactions n'ont nullement troublé l'atmosphère des discussions; au contraire, elles ont même eu pour effet d'associer tous les pays qui le souhaitaient, dont le nôtre, aux discussions les plus délicates sur l'ordre du jour, surtout dans la phase finale des Consultations. Tout autre fut l'attitude, prévisible d'ailleurs, de la plupart des alliés de l'URSS; alignés et silencieux dans les séances, plus ouverts toutefois dans les coulisses; la République démocratique allemande a même surpris par une certaine liberté de ton. Quant à l'URSS, promotrice de la CSCE et soucieuse d'arriver le plus rapidement possible au but, soit la réunion des Ministres des affaires étrangères, elle a "joué le jeu" avec patience et accepté bon gré mal gré que des petits Etats, en particulier les Neutres, affirment leur présence et leurs préoccupations tout au long des Consultations. Il ne faut toutefois pas

perdre de vue que ces concessions sur le rythme et le style des Consultations étaient acceptables pour les Soviétiques dans la mesure où ils ont pu avoir très tôt la certitude que la CSCE se tiendrait dans les délais souhaités.

Par ailleurs, toutes les délégations, surtout celles des grandes puissances, ont dû s'astreindre à la règle du consensus, la seule possible pour parvenir* à des décisions entre Etats souverains. Cette règle a prévalu durant toutes les Consultations, tant pour les questions d'organisation et de procédure que lorsqu'il s'est agi de négocier le mot à mot du projet d'ordre du jour de la CSCE. Comme il s'agit d'un instrument à double tranchant - l'Etat qui bloquerait le consensus risquant d'être bloqué à son tour sur ses propres propositions -, les délégations ont été condamnées à la recherche de compromis satisfaisants aussi bien pour l'ensemble des 34 Etats que pour les participants pris isolément. On aurait pu craindre que des décisions prises de cette manière n'aboutissent à des textes incolores et anonymes, privés de tout apport original attribuable à tel ou tel participant. Il n'en a rien été. Plusieurs Etats ont pu au contraire faire inscrire dans le document final des Consultations les thèmes auxquels ils tenaient tout particulièrement: la Suisse et le règlement pacifique des différends, la Roumanie et le refus de négocier dans le cadre des alliances militaires, pour ne citer que deux exemples.

B. Résultats des travaux

Les Recommandations finales des Consultations, approuvées le 8 juin 1973 par les ambassadeurs à Helsinki, se composent des sept chapitres suivants:

1. Organisation de la Conférence
2. Ordre du jour et instructions afférentes

* dans cette enceinte

3. Participation, Contributions, Invités
4. Date
5. Lieu
6. Dispositions de procédure
7. Arrangements financiers.

Ordre du jour et instructions afférentes

Ce chapitre - le plus important du document - se subdivise en quatre sections principales (cf. texte en annexe)

- a) Questions relatives à la sécurité en Europe
- b) Coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement
- c) Coopération dans les domaines humanitaires et autres
- d) Suites de la Conférence

* * * *

Les mandats spécifiques contenus dans ces quatre sections sont les suivants:

- a) La première section (sécurité) débute par un rappel des principes fondamentaux qui doivent gouverner les relations entre Etats et en dresse une liste complète et dans l'ensemble assez bien balancée puisqu'elle tient compte aussi bien des principes sur lesquels insistaient les pays de l'Est (inviolabilité des frontières) que de ceux chers aux Occidentaux (respect des droits de l'homme et auto-détermination). Le catalogue des principes est suivi d'un paragraphe sur les mesures d'application de ceux-ci, parmi lesquelles figure le règlement pacifique des différends

Cette même section sur la sécurité contient également un volet militaire qui prévoit notamment l'étude de

mesures destinées à renforcer la confiance, telles l'annonce préalable de manoeuvres militaires et de mouvements de troupes d'envergure et l'échange d'observateurs aux manoeuvres.

Sans créer de lien direct avec les pourparlers de Vienne sur la réduction des troupes (MBFR), le document final d'Helsinki offre aux Etats participants à la CSCE la possibilité de présenter leurs vues sur ces questions et leur donne la possibilité de s'informer sur les développements dans ce domaine. Un lien plus étroit entre les deux négociations se heurtait à l'opposition des deux super-puissances ainsi qu'à celle de la France.

- b) La deuxième section (coopération économique) est le résultat d'un compromis assez bien équilibré entre les propositions des pays de la Communauté européenne et les exigences des pays de l'Est, chaque côté ayant réussi à y faire admettre des notions particulièrement importantes à ses yeux. Ainsi, la notion de réciprocité des avantages et des obligations, proposée par les pays à économie de marché, a été retenue en échange de la référence au traitement de la nation la plus favorisée que souhaitaient les pays à commerce d'Etat. En revanche, la référence au principe de non-discrimination, lancée par l'URSS, a pu être évitée, en échange de quoi il a fallu renoncer à mentionner la notion de l'accès aux marchés, avancée entre autres par notre pays. La porte a été cependant entrouverte, puisque l'ordre du jour comprend notamment l'examen de "mesures tendant à réduire ou à éliminer progressivement les obstacles de toute nature qui s'opposent au commerce".

La section économique contient, à part le préambule, les sous-chapitres suivants : échanges commerciaux, coopération industrielle et projets d'intérêt commun, science et technique, environnement, coopération dans d'autres secteurs.

Dans tous ces domaines, la commission est chargée de faciliter les échanges, l'information et la coopération, en se basant également sur les formes existantes de coopération, notamment les travaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Dans le sous-chapitre "autres secteurs" figure entre autres l'examen des aspects économiques et sociaux du travail migrant, étude proposée par plusieurs pays fournisseurs de main-d'oeuvre. Ceux-ci, toutefois, ne s'attendent guère à une discussion approfondie de ces problèmes lors de la deuxième phase de la CSCE.

- c) La troisième section (coopération dans les domaines humanitaires et autres) engage la Commission compétente à examiner toutes les possibilités de coopération permettant de créer de meilleures conditions pour l'accroissement des échanges dans les domaines de la culture et de l'éducation, pour une plus large diffusion de l'information, pour l'extension des contacts entre les personnes et pour la solution des problèmes humanitaires.

Il est prévu :

- 1) de faciliter, sur le plan individuel ou collectif, privé ou officiel, un mouvement et des contacts plus libres entre personnes, institutions et organisations des Etats participants,
- 2) de faciliter une diffusion plus libre et plus large des informations de toute nature (parlées, écrites, filmées, radiodiffusées et télévisées) et d'améliorer les conditions de travail des journalistes à l'étranger,
- 3) d'élargir et d'améliorer la coopération et les échanges dans les divers domaines de la culture, de l'éducation et de la science.

Dans ce domaine et notamment sur le plan des relations humaines et de l'information, les affrontements furent particulièrement durs, en raison des conceptions radicalement opposées des Etats socialistes, désireux de soumettre tout contact au contrôle de l'Etat, et celles des Occidentaux, partisans comme nous d'une attitude libérale.

Le compromis réalisé, bien que rédigé en termes vagues, constitue un cadre qui permettra à la Commission d'examiner des propositions concrètes et précises. Dans les secteurs de la culture et de l'éducation, les formules retenues sont volontairement très générales, car on a voulu éviter des doubles-emplois avec des organisations internationales spécialisées.

- d) La quatrième section (suites de la Conférence) résout d'une manière élégante un problème majeur qui a plané longtemps sur les Consultations, celui d'une institution permanente à créer à la suite de la première CSCE. Ce projet, à l'origine un des objectifs principaux de l'URSS, a été fortement dilué par les pays non-communistes. Selon le mandat des Consultations, il appartiendra au comité de coordination de la 2ème phase de la CSCE de déterminer, compte tenu des résultats de la Conférence, si une suite se justifie ou non. Rien n'est donc préjugé en cette matière.

Appréciation générale du résultat des Consultations :

Le document final des Consultations est dans son ensemble un texte équilibré, résultat de longs mois de négociations serrées sur presque chaque mot, de sorte qu'il est impossible de dire lesquels, parmi les participants, sont gagnants ou perdants. Cette vue s'impose surtout en ce qui

concerne la section a) (sécurité). En jugeant les sections b) (économie) et c) (contacts humains) il faut garder à l'esprit que la première a été souhaitée surtout par les pays de l'Est, tandis que la deuxième correspond à une exigence des pays occidentaux. Les deux côtés ont atteint chacun leurs objectifs au moins dans une mesure qui leur permet de continuer la discussion sur la base du texte présent. La vraie négociation ne se fera toutefois qu'à la deuxième phase de la Conférence, lorsqu'il s'agira d'élaborer, sur la base des recommandations d'Helsinki, des projets concrets dans tous les domaines de l'ordre du jour. C'est alors seulement qu'une appréciation finale sera possible.

C. Activité de la délégation suisse

Notre délégation a été en mesure de représenter la Suisse sur un double plan : celui d'un Etat participant soucieux de faire valoir sa conception de la CSCE et celui d'un Etat neutre prêt à mettre à disposition ses bons offices pour faciliter le déroulement des Consultations préliminaires.

1. Attitude en tant qu'Etat participant

S'agissant des questions de procédure et d'organisation, notre délégation a joué, surtout durant les premières semaines des Consultations, un rôle actif pour assurer la fixation de règles destinées à préserver les droits des petits Etats : consensus, rotation des présidences, etc... Ces règles, valables pour les Consultations, ont été reprises à peu près telles quelles pour la CSCE proprement dite.

- 9 -

Lors de l'élaboration d'un ordre du jour de la CSCE - tâche principale des Consultations -, la délégation suisse avait pour instruction prioritaire d'obtenir l'inscription d'une formule concernant le règlement pacifique des différends. Le texte finalement retenu après une négociation en plusieurs séances et qui figure dans le "Projet des recommandations" ci-joint se lit comme suit :

"La Commission étudiera des propositions ayant pour objet une méthode de règlement pacifique des différends entre Etats participants et entreprendra l'élaboration de celle-ci".

Cette formule peut être considérée comme satisfaisante, car elle nous permettra, d'une part, de soumettre une proposition spécifiquement suisse lors de la 2ème phase de la CSCE et, d'autre part, d'examiner la mise sur pied d'une méthode de règlement pacifique des différends communément agréée. Il s'agit du mandat le plus concret de tout le chapitre "sécurité" de l'ordre du jour élaboré pendant les Consultations.

L'objectif secondaire de notre délégation était d'obtenir un ordre du jour aussi substantiel que possible, en dépit de la résistance des pays de l'Est, à propos des contacts humains et de la circulation de l'information. Nos délégués ont été associés de près à une négociation ardue sur les textes en question, au cours de laquelle ils ont suivi une ligne constante et fidèle à notre tradition libérale en matière de circulation des personnes et de l'information.

Les autres domaines sur lesquels la délégation suisse a eu l'occasion de présenter ses vues figurent, dans l'ensemble, d'une manière satisfaisante dans l'ordre du jour. Ce sont en particulier le volet militaire, certes modeste, mais qui nous permettra le cas échéant de faire connaître notre position sur les aspects militaires de la sécurité en Europe; la référence au lien entre les problèmes de l'Europe et ceux de la Méditerranée. Enfin, dans le domaine de la coopération économique, les propositions formulées en vue de l'ordre du jour sont assez souples pour ménager notre approche essentiellement bilatérale des relations Est-Ouest.

2. Bons offices de la délégation suisse

Les Neutres en général et notre pays en particulier ont eu plusieurs occasions de rendre des services de nature à faciliter la bonne marche des Consultations. C'est ainsi qu'au cours de la 2ème session des Consultations, à un moment où celles-ci menaçaient de piétiner parce qu'aucune délégation ne voulait engager une véritable discussion sur les propositions nombreuses et souvent divergentes concernant l'ordre du jour de la CSCE, la délégation suisse a été chargée de réunir et de classer toutes les propositions en question dans un document unique. Ce travail a rencontré l'approbation générale et facilité le démarrage de la discussion détaillée et concrète des textes en présence.

Peu de temps après, lorsque s'est constitué le groupe de rédaction chargé d'élaborer le chapitre "sécurité" de l'ordre du jour, la Suisse a de nouveau été sollicitée, de pair avec l'Autriche et la Suède, afin que des membres des trois délégations coordonnent les séances du groupe en question.

- 11 -

Si celui-ci s'était donné un président, plusieurs délégations auraient exigé la rotation quotidienne de la présidence, avec les inconvénients pratiques que cela eût comporté; en désignant nommément un Suisse, un Autrichien et un Suédois comme coordinateurs, les participants assuraient la continuité dans la conduite des travaux. De l'avis général des délégations, la formule ainsi adoptée et mise en pratique pendant plus de trois mois a été pleinement satisfaisante.

Dans le même ordre d'idées, mais sans que la délégation suisse n'ait agi en quoi que ce soit dans ce sens, une campagne s'est organisée au cours de la dernière session des Consultations en faveur de Genève comme siège de la deuxième phase de la CSCE. Les initiateurs de ce mouvement, notamment la République fédérale allemande, la Roumanie, l'Italie, le Portugal, inspirés par des motifs divers, sont parvenus à réunir en quelques semaines un consensus autour de Genève; ce ne sont pas seulement les avantages traditionnels de Genève qui leur ont facilité la tâche: leur initiative a coïncidé en effet avec, d'une part, une série de déclarations du président de la République finlandaise qui étaient de nature à semer des doutes sur la pratique actuelle de la politique de neutralité de la Finlande; d'autre part, avec des grèves en chaîne dont les effets se sont fait sentir directement sur les délégations présentes à Helsinki. A ces circonstances s'ajoutait le souci de nombreuses délégations occidentales de ne pas laisser à Helsinki le monopole de la CSCE, ce qui aurait pu avoir pour effet d'ériger en modèle la neutralité finlandaise. Enfin, Vienne étant bloquée par les MBFR et Stockholm inacceptable pour les Etats-Unis, Genève était, en définitive, la seule alternative à Helsinki.

II. Bilan de la première phase

La CSCE s'est réunie à Helsinki du 3 au 7 juillet au niveau des ministres des affaires étrangères des 34 pays ayant participé aux Consultations préliminaires avec Monaco en plus. Cette première phase fut une étape indispensable entre la pré-négociation des Consultations préliminaires d'Helsinki et la négociation proprement dite qui va s'ouvrir à Genève. En effet, il s'agissait d'une part d'entériner le résultat des Consultations préliminaires, soit des Recommandations finales d'Helsinki, d'autre part d'ouvrir la voie à la seconde phase, en permettant aux ministres des affaires étrangères de faire connaître les orientations générales de leurs gouvernements sur le contenu et le déroulement de cette deuxième phase.

L'essentiel était que personne ne cherchât à mettre en question le consensus laborieusement acquis sur le document final des Consultations préliminaires. Personne ne l'a fait, ce qui permettra à chacun de rouvrir la discussion à Genève sur les points qui l'intéressent en particulier. Certaines délégations ont d'ailleurs déjà présenté des propositions écrites en vue de la deuxième phase. C'est ainsi que les pays du Pacte de Varsovie (sans la Roumanie) ont soumis un ensemble de textes qui recouvre d'une manière égale les quatre sections de l'ordre du jour et qui, du point de vue formel, se présente comme un simple agrandissement photographique du document final des Consultations préliminaires; sur le fond, les Soviétiques et leurs alliés ont cherché à regagner une partie du terrain perdu à Helsinki, en adoptant des positions qu'ils défendaient encore au début des Consultations. Ce repli tactique n'a rien de surprenant et correspond à leur conception générale statique de la CSCE. La réplique a été donnée à ces propositions par une série

- 13 -

de textes, émanant principalement des délégations britannique, française, italienne ainsi que de la RFA, qui se concentrent sur divers aspects concrets de la libre circulation des personnes et des informations : regroupement des familles, facilités pour les journalistes exerçant leur profession à l'étranger, création d'un magazine européen, etc... Bref, comme l'on pouvait s'y attendre, les prises de position lors de la première phase de la CSCE ont confirmé l'existence des deux conceptions divergentes de la détente qui se sont affrontées lors des Consultations préliminaires, et qui sans doute s'affronteront encore plus vigoureusement lors des négociations de Genève. Cette divergence porte non seulement sur la substance, mais aussi sur la forme que prendra le résultat final des travaux de la deuxième phase. Les uns, pays de l'Est en tête, souhaitent des recommandations et des déclarations d'intention générale sans aucun caractère contraignant. Les autres seraient prêts sans doute à aller un peu plus loin, encore que l'on ne sache guère jusqu'où.

III. Suite des opérations : attitude de la Suisse

La manière dont nous entendons aborder la deuxième phase de la CSCE a été exposée dans les grandes lignes dans le discours présenté par le Chef du Département à Helsinki (texte joint au ./ présent rapport). En substance, la négociation de Genève devra servir à approfondir et à concrétiser les possibilités offertes par l'ordre du jour approuvé à Helsinki. Il est clair que nous ne pouvons pas compter des progrès substantiels dans tous les domaines envisagés, ne serait-ce que parce que l'ordre du jour de la CSCE couvre presque la totalité des aspects des relations entre Etats. Il s'agira donc à nos yeux de rechercher des résultats pratiques et immédiats, donc nécessairement modestes, dans certains domaines bien délimités et, pour le reste, de créer les bases susceptibles de faciliter le cas échéant la poursuite du dialogue au delà de la Conférence. Il paraît raisonnable de vouloir attribuer à la CSCE des objectifs à la fois à court terme et à long terme, car, si l'on renonce d'avance aux premiers, on admet du même coup que la Conférence ne sert à rien de plus qu'à illustrer un climat de détente.

Maintenant que le principe de l'élaboration d'une méthode de règlement pacifique des différends a été retenu dans l'ordre du jour de la CSCE, notre délégation aura pour tâche de défendre une proposition spécifiquement suisse. A cet effet, le Département politique a préparé un projet de convention détaillé en 60 articles, qui a d'ores et déjà été distribué à tous les Etats participants, afin qu'ils aient le temps de l'examiner avant le 13 septembre et d'en commencer la discussion dès cette date. Nous veillerons également à ce que notre proposition soit examinée dans un groupe de travail ad hoc. Il n'y a aucun changement particulier à signaler quant aux chances de ce projet d'être bien accueilli. L'écho que lui ont rendu les discours des 34 ministres des affaires étran-

- 15 -

gères à Helsinki a été un peu plus favorable que nous l'attendions: près des deux tiers d'entre eux y ont fait allusion, dont plusieurs dans des termes qui constituent un soutien vigoureux. Par ailleurs, les toutes premières impressions recueillies depuis la distribution du projet de convention semblent indiquer que nous avons eu raison de soumettre à l'avance un document fouillé et complet, assorti d'un commentaire, qui devrait inciter à un examen plus attentif et plus sérieux que ne l'aurait fait une simple esquisse de nos idées.

Ce projet sur le règlement pacifique des différends reste notre initiative majeure, à laquelle la délégation suisse devra se consacrer en priorité. Toutefois nous continuerons à suivre de très près comme l'a fait notre délégation à Helsinki durant les Consultations préliminaires, toutes les questions relatives aux contacts humains et à la diffusion des informations. Nous n'envisageons pas de soumettre des initiatives dans ces domaines dès l'ouverture de la seconde phase, mais nous nous réservons la possibilité de le faire au cours des négociations, et en tenant compte de ce qu'auront déjà fait d'autres pays plus directement intéressés. Il en va de même pour les autres domaines de la coopération : économique, culturelle, scientifique. Au cours du mois écoulé, le Département politique a organisé une série de consultations avec tous les services intéressés de l'Administration fédérale, afin de préciser les lignes directrices qui devront guider notre délégation sur les sujets les plus divers de l'ordre du jour et également pour déterminer dans quels domaines et sous quelle forme de nouvelles initiatives suisses pourraient être envisagées.