

15 septembre 1975

Réponse verbale
(No 75.409) Interpellation Renschler du 17 juin 1975 relative à la
Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

Département politique. Proposition du 12 septembre 1975

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

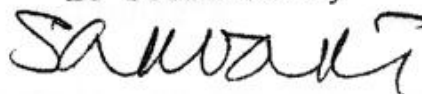
La réponse à l'interpellation Renschler est approuvée (voir annexe).

Au Conseil national

Extrait du procès-verbal:

- EPD 10 pour exécution
- BK 5 (Hb, Br, Sa, AS, AP) pour connaissance

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,



Réponse verbale

Conseil National75.409 I Renschler - 17 juin 1975CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui siège à Genève depuis près de deux ans, est entrée, semble-t-il, dans une phase décisive. Elle devrait s'achever prochainement à Helsinki par une rencontre au sommet. Le Conseil fédéral est donc invité à se prononcer notamment sur les questions suivantes:

1. Le projet suisse relatif au règlement pacifique des différends a-t-il des chances d'être réalisé lors de cette conférence, ou à une époque ultérieure?
2. Que pense le Conseil fédéral de l'opinion qui prévaut au sein de cette conférence, selon laquelle les manoeuvres militaires devraient être notifiées préalablement et de plein gré, au titre des "mesures propres à susciter la confiance"?
3. Comment le Conseil fédéral apprécie-t-il les progrès annoncés dernièrement en ce qui concerne le thème "contacts humains et information" (corbeille no 3)? Jusqu'à quel point le document final, auquel aboutira la conférence dans ce très important domaine des relations est-ouest sur le plan humanitaire, liera-t-il les Etats signataires?
4. Comment le Conseil fédéral apprécie-t-il les mesures qui devront éventuellement être prises, aux fins de faire appliquer les décisions de la conférence?

Estime-t-il que, dans certains domaines, l'institution d'organes appropriés se justifie pour promouvoir davantage encore la sécurité et la coopération en Europe?

La demande d'interpellation est appuyée par les députés suivants:

Breitenmoser, Bürgi, Carruzzo, Cevey, Dürrenmatt, Freiburghaus, Gerwig, Gut, Hürlimann, Kohler Simon, Koller Arnold, Müller-Berne, Schürch, Stadler, Suter, Vollenweider, Wyler, Ziegler-Genève. (18)

LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPERéponse à l'interpellation du
Conseiller national Walter RenschlerAVANT-PROPOS

Je tiens avant tout à remercier M. Renschler, ainsi que les autres membres de la Commission des Affaires étrangères, de l'intérêt qu'ils n'ont cessé de porter aux travaux de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et du soin qu'ils ont mis à étudier les documents qui en sont issus. Je les remercie surtout de m'avoir donné l'occasion d'exprimer l'opinion du Conseil fédéral sur les résultats de cette réunion, unique en son genre, en essayant de les situer dans le contexte général de notre politique étrangère.

I. INTRODUCTION

Ce n'est pas seulement parce que la Suisse se trouve elle-même au centre de l'Europe que le problème de la sécurité du continent revêt à nos yeux une importance prioritaire dans les affaires du monde. En fait, nulle part ailleurs, les blocs militaires, et à travers eux les Super-Puissances, se font face de plus près; nulle part, les concentrations militaires sont plus denses et mieux équipées; nulle part, surtout, l'enjeu de la compétition est aussi décisif. La marge de manoeuvre y est de plus extrêmement mince, car on atteint presque aussitôt les parties vitales des dispositifs militaires et politiques en présence. Il en résulte que tout ce qui touche à la sécurité de l'Europe, touche à la sécurité et à l'équilibre du monde. Aussi n'est-il pas exagéré de dire: qui tient l'Europe, tient le monde. En d'autres termes, il existe aujourd'hui peu de questions aussi vitales.

Mais l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest qui a dominé les trente dernières années a porté une atteinte redoutable à l'unité de l'Europe, à sa cohésion et, dans une large mesure, à son autonomie.

L'Europe peut-elle se résigner à la situation peu enviable de simple objet dans une lutte pour la suprématie planétaire? Pour un continent dont le génie multiple a rayonné jusqu'aux extrémités de la terre, ce serait manquer à son destin, trahir sa vocation, en un mot signer son abdication.

Mais, heureusement, le phénomène de bipolarisation, qui s'est manifesté au lendemain de la deuxième guerre mondiale, n'est pas irréversible, ni peut-être durable. En fait, il présente ici et là des signes d'érosion. Tandis que les deux Super-Puissances restent engagées dans une compétition à long terme, compte tenu des vastes programmes d'armement qu'elles ont mis en chantier, les nations du vieux continent, elles, ressentent presque toutes la nostalgie de l'unité perdue, avec, parfois, l'espoir diffus de contribuer, nonobstant leurs allégeances respectives, au rapprochement des positions adverses. Parallèlement, malgré l'existence de systèmes sociaux différents à l'Ouest et à l'Est de l'Europe, on assiste, notamment sur le plan économique, à une relative convergence des évolutions, due surtout aux progrès inégaux mais généralisés de l'industrialisation sur tout le continent. C'est pourquoi les contrastes entre les niveaux et même les modes de vie, de part et d'autre, qui étaient si criants il y a 10 ou 15 ans, tendent petit à petit à s'atténuer.

Enfin et surtout, la compétition Est-Ouest est loin d'embrasser tous les problèmes qui se posent de par le monde. Des pays de plus en plus nombreux refusent de se laisser enfermer dans un tel dilemme; c'est tout le sens du mouvement des non-alignés. Vis-à-vis d'eux et du Tiers-Monde dans son ensemble, l'Europe a une partie très importante à jouer, avec des chances réelles de

pouvoir apporter une contribution féconde et originale, notamment à l'oeuvre prioritaire du développement. Cette ouverture, que j'aimerais appeler euro-mondiale, offre à notre continent l'occasion peut-être unique de répondre à sa vocation historique qui est, comme l'avait dit Paul Valéry dans son discours de Zurich, "d'assurer le maximum de relations et d'échanges".

Ce sont ces diverses considérations qui sont à l'origine de l'intérêt suscité, voici trois ans, par l'annonce d'une réunion qui grouperait tous les membres de la famille européenne. Avant de revenir brièvement sur le déroulement des travaux de la CSCE qui en est issue, d'évoquer sa conclusion à Helsinki, d'essayer d'en tirer le bilan et de nous interroger sur ses prolongements et ses conséquences sur la situation de l'Europe, je crois nécessaire de passer en revue, aussi rapidement que possible, le processus historique qui a prélué à cet exercice unique dans les annales européennes.

II. RAPPEL HISTORIQUE

Durant des siècles, la sécurité de l'Europe s'est traduite en termes d'équilibre, mais d'un équilibre interne, les Puissances étrangères au continent n'ayant pas voix au chapitre. Ce qu'il fallait alors éviter, c'est qu'une des composantes du "concert européen", comme on disait jadis, ne tende à l'hégémonie, ce à quoi s'employaient aussitôt les coalitions des nations menacées.

Ce système, qui n'a pas épargné les guerres à notre continent, lui a tout de même valu de longues périodes de paix, notamment au siècle dernier. Il contribua efficacement à sa prospérité, à son rayonnement universel; c'est lui, en un mot, qui fit de l'Europe le centre politique, économique et financier, on pourrait même dire "créditeur", du monde entier. Il a été ébranlé par la première guerre mondiale et détruit par la seconde. C'est presque au terme

de ce dernier conflit, à Yalta, que la réalité est apparue dans toute sa crudité: l'Europe n'était plus qu'un des objets, prioritaire sans doute, des transactions entre les deux Super-Puissances mondiales. La suite est connue: les opérations militaires consécutives traduisirent sur le terrain les dispositions arrêtées sur les cartes. Les combats achevés, la situation se figea et la coopération américano-soviétique du temps de guerre fit rapidement place à une compétition qui allait dominer les décennies suivantes. Une telle évolution était peut-être inévitable, mais, je l'ai dit, elle porta un coup sévère aux intérêts de l'Europe. Notre continent, non seulement ruiné et dévasté par la guerre, pouvait à peine assurer sa subsistance, sans parler même de son relèvement. Mais surtout il se voyait inclus, en ses parties occidentale et orientale, dans le partage du monde en zones d'influence. Une ligne de démarcation le scindait de part en part, allant même jusqu'à couper en deux tout un pays, y compris sa capitale. Venant s'ajouter aux rivalités de puissance, une confrontation idéologique généralisée rendit le cloisonnement plus étanche encore. Les membres disjoints de notre continent parurent vraiment appartenir à deux mondes incommunicables.

Contraire à la nature des choses, aux intérêts et, plus encore, au génie des peuples concernés, une telle situation leur était non seulement dommageable, mais comportait les plus graves périls pour la paix mondiale. Au moindre incident, la guerre froide risquait de s'échauffer. Au degré de tension qu'elle avait atteint - je pense par exemple aux nombreuses crises berlinoises -, elle ne pouvait être qu'un intermède: prélude à la Troisième Guerre Mondiale ou séquelle de la seconde. Vous connaissez le cours que prirent les événements. Sans céder à aucune illusion, et surtout sans nous imaginer que les problèmes spécifiques qui confrontent l'Europe depuis trente ans, et qui furent justement à l'origine de la guerre froide, soient tous pour autant résolus - il s'en faut hélas de beaucoup -, je pose alors la question sans ambages: qui, parmi nous, oserait déplorer l'évolution intervenue?

Divers facteurs ont contribué au relâchement des tensions:

- La conviction, précisément, chez les hommes d'Etat responsables, que la situation antérieure était dangereuse et, à la limite, intolérable. Cette prise de conscience fut sans doute facilitée par l'arrivée au pouvoir à Moscou de nouveaux dirigeants qui, mieux que leurs devanciers, avaient vécu les horreurs de la dernière guerre et mesuraient les périls décuplés d'une nouvelle conflagration.
- Mais plus encore le fait que le développement des potentiels de destruction tendait peu à peu à s'équilibrer et, d'autre part, atteignait un tel degré de perfectionnement qu'il ouvrait à l'humanité la sinistre perspective de sa mort en tant qu'espèce.

III. LE CONTEXTE IMMEDIAT

Du moment qu'on était de part et d'autre résolu à éviter que la crise ne dégénère en un conflit armé, il fallut bien s'attacher à la cause immédiate de la guerre froide, c'est-à-dire aux problèmes laissés en suspens par la dernière guerre, et au premier chef à l'aspect territorial du contentieux entre l'Allemagne fédérale et ses voisins orientaux. Partant de l'idée que le statu quo n'était pas modifiable, sinon par la force, autrement dit par la guerre, un homme d'Etat aux idées larges, le Chancelier Brandt, alla hardiment de l'avant: ce furent les "Ostverträge".

A ce propos, il faut mettre les choses au point: ce fut à cette occasion précise que l'état de fait prévalant en Europe centrale depuis 1945 se trouva entériné et traduit dans des documents diplomatiques à portée juridique. Si je tiens à souligner ce rappel historique, c'est que tels hommes politiques, pourtant avertis, ou tel écrivain de renom, reprochent aujourd'hui à la

CSCE d'avoir, elle, consacré la reconnaissance des frontières issues de la dernière guerre et souscrit par là à des abandons immoraux. Nous y reviendrons.

Parallèlement, tandis que la situation commençait ainsi à se dégeler sur les plans diplomatique et politique, la coopération économique entre l'Ouest et l'Est prenait un plus grand essor et ouvrait aux économies des pays industriels, en quête de marchés avant d'être guettées par la récession, des perspectives dont les spécialistes doivent aujourd'hui convenir qu'elles sont assez prometteuses.

C'est tout cet ensemble de considérations si diverses - psychologiques, stratégiques, politiques, économiques, etc. - qui ont, en se combinant mutuellement, concouru à créer ce qu'on appelle la détente, ou mieux: le climat de détente, qui caractérise l'état présent des relations européennes. Ce terme, et plus encore la réalité qu'il recouvre, ne sont pas sans ambiguïté (il n'y a que la guerre, froide ou chaude, qui permette des solutions tranchées; la paix, elle, est plus complexe).

Pour revenir à la détente, je dirai que deux attitudes opposées, aussi tendancieuses l'une que l'autre, doivent être évitées:

- affirmer péremptoirement qu'elle n'est qu'un leurre, qu'elle ne constitue aucun progrès, qu'elle est vide de sens ou, pire encore, qu'elle ne sert qu'à dissimuler les noirs desseins de l'autre camp;
- s'imaginer, au contraire, qu'elle apporte en soi la solution de tous les problèmes sous-jacents à la guerre froide et qu'elle est automatiquement génératrice de sécurité.

Entre ces deux positions, absolues mais faciles, il est une voie médiane beaucoup plus malaisée à tracer: la détente n'a en effet qu'une valeur relative, elle ne crée pas d'elle-même la

sécurité. Elle permet seulement d'aborder les problèmes qui la conditionnent dans un climat plus propice. Au surplus, nous n'avons guère le choix, car l'autre terme de l'alternative, à savoir la guerre froide, rend impossible toute amélioration de la situation internationale en faisant de surcroît, je l'ai déjà dit, planer les plus grands dangers sur la paix du monde. J'ajouterai en passant que la guerre froide place les petits pays, et notamment les neutres, dans la situation la plus inconfortable qui soit, vu qu'elle réduit au minimum leur liberté d'action. Je dirai donc qu'en tant qu'antidote à la guerre froide, la détente est en soi bénéfique, à condition de ne pas la prendre comme une solution acquise, mais comme un point de départ; à condition de demeurer plus vigilants que jamais sur tout ce qui touche aux impératifs d'une véritable sécurité européenne.

IV. APPRECIATION DES RESULTATS

C'est, comme M. Renschler, dans un esprit d'ouverture et de prudence, en un mot de réalisme, que nous avons abordé l'exercice de la CSCE, que nous avons participé à ses travaux et que nous en apprécions aujourd'hui la conclusion. A ce sujet, gardons-nous, ai-je déjà dit, de céder à la tentation du "tout ou rien": ce qui a été obtenu au terme de laborieuses tractations est très éloigné, cela est clair, de ce que les plus optimistes en escomptaient et qui n'était rien moins que l'instauration du règne de la sécurité et de la coopération sur notre continent. Ces résultats, il faut le dire, ne répondent pas non plus en tous points à ce que nous en attendions nous-mêmes. Mais de là à prétendre que ces résultats sont absolument insignifiants, il y a un grand pas que je refuse résolument à franchir. Comme je l'ai déclaré à Helsinki, ce qui a été atteint est à la fois "peu et beaucoup". Peu, si on ne considère ces résultats qu'en eux-mêmes et comme le point final d'un long et difficile exercice. Beaucoup, s'ils pouvaient être le signe et la promesse d'une ère vraiment nouvelle dans les relations internationales.

Tel qu'il se présente, l'Acte final de la Conférence est un document volumineux, qui porte visiblement la trace, au détriment de l'élégance rédactionnelle, des laborieuses discussions dont il est issu. A ce propos, je dois dire que je comprends les critiques formulées par l'interpellateur à l'encontre du texte allemand. Si cette version est d'un style si pesant, c'est qu'elle est le produit d'un effort de traduction spécialement ardu, compliqué par des considérations plus politiques que linguistiques.

Conformément aux stipulations de la Conférence, le document devait être publié et diffusé dans chaque Etat participant. Chez nous, il a ainsi fait l'objet d'une insertion dans le No 35 de la Feuille Fédérale du 5 septembre 1975. Cela me dispense de procéder ici à son exégèse détaillée, ce qui serait d'ailleurs fastidieux.

Je voudrais cependant mettre en évidence quelques points particulièrement significatifs: je dirai ainsi quelques mots sur l'énoncé des dix principes devant régir les relations mutuelles des Etats participants. Puis j'évoquerai brièvement les différents chapitres du document. J'insisterai enfin sur la nature de l'Acte final.

Je rappellerai pour commencer que les dix principes fondamentaux constituent un tout indissociable et qu'ils revêtent les uns et les autres une égale valeur. Les plus saillants d'entre eux ont trait:

- à l'inviolabilité des frontières. Ce qui est visé ici, ce sont évidemment les changements opérés par la force; toute modification pacifique des frontières demeure donc possible (ce que précise au surplus un des autres principes);
- au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En hissant cette clause au niveau des principes interétatiques, la Conférence a introduit une innovation sur le plan international. En effet, les textes de portée universelle qui mentionnent ce principe, dans la Charte de l'ONU et les pactes sociaux, par

exemple, le plaçaient à un degré inférieur par rapport à ceux régissant les rapports entre Etats. Cela est fort important, en ce sens que, désormais, une intervention d'ordre humanitaire qu'un Etat participant jugerait opportun et utile d'entreprendre auprès d'un autre ne pourra plus être considérée a priori comme une ingérence dans ses affaires intérieures.

- Il faut mentionner enfin le principe de l'égalité souveraine qui, au nombre des droits inhérents à cette souveraineté, a inscrit le droit à la neutralité, qui est ainsi reconnue comme un instrument spécifique de la sécurité et la coopération en Europe.

Dans le cadre du chapitre plus spécialement consacré aux questions de sécurité (corbeille I), il faut dire un mot des "mesures destinées à renforcer la confiance", plus souvent mentionnées sous leur appellation anglaise de "confidence building measures - CBM". Les dispositions arrêtées à ce sujet par la CSCE visent avant tout la notification des manoeuvres. Bien que les négociations dans ce secteur aient été sans doute les plus difficiles de toute la Conférence, le résultat final apparaît plutôt modeste. Il ne faut cependant pas le considérer comme entièrement négligeable, et cela pour deux raisons:

- D'une part, ces mesures possèdent un certain poids psychologique. L'engagement - bien que pris sur une base volontaire - de s'annoncer mutuellement les manoeuvres d'envergure rendra plus difficile à un pays de dissimuler toutes ses activités militaires. Il y a là un élément de "transparence" dont le mérite va au-delà de la valeur pratique de ces notifications.
- D'autre part, et surtout, l'existence de dispositions de cette nature dans le document final de la CSCE confirme en quelque sorte les liens qui doivent exister entre les aspects politique et militaire de la sécurité en Europe. Nous avons dès le début insisté sur cette interdépendance. Nous aurions même souhaité que ces aspects militaires du problème soient débattus dans le cadre

- 10 -

de la CSCE au lieu d'être traités à Vienne, dans un forum auquel ni la Suisse ni les autres pays neutres ne participent. J'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir plus tard sur cette négociation séparée mieux connue sous le sigle "MBFR".

Dans le secteur économique, la CSCE a surtout cherché à faciliter les transactions, à renforcer la confiance, à promouvoir le libre mouvement des échanges. J'ai dit à Helsinki que nous souhaitons que les efforts entrepris dans ce domaine se poursuivent afin de parvenir à un équilibre judicieux entre les droits et obligations réciproques.

La rédaction de la Troisième corbeille - qui porte, comme vous le savez, sur les contacts humains et la coopération dans les domaines culturel et de l'information - a été difficile en raison de sa nature et du caractère novateur qu'elle présentait dans une négociation entre pays à systèmes politiques différents. Il faudra maintenant que ces dispositions soient traduites dans les faits. A cet égard, les progrès qui seront réalisés dans le vaste domaine des relations humaines, c'est-à-dire de celles qui sont vécues au niveau de la personne, destinées à rendre les cloisons ~~moins~~ étanches en Europe, joueront tout particulièrement le rôle d'un révélateur dans notre appréciation du bilan de la Conférence elle-même. Nous souhaitons, par exemple, que certains problèmes qui se sont révélés particulièrement difficiles - je pense notamment à tous les drames humains qui résultent de la séparation des familles - trouvent à l'avenir, dans les cadres multilatéral ou bilatéral appropriés, des solutions qui procèdent de cet esprit. ~~Fend~~^{Dans} un autre domaine, auquel nous attachons également une grande importance, celui de l'information, nous espérons que sa diffusion plus large et son accès plus libre, ainsi que le travail des journalistes seront facilités et qu'ainsi il sera mis fin, peu à peu, à une situation qui est encore loin d'être satisfaisante partout.

Il me faut enfin souligner un aspect fort important du document final de la Conférence: à la différence, par exemple, des accords signés entre la RFA et ses voisins orientaux, l'Acte d'Hel-sinki ne revêt pas de caractère juridique. Ce fait est dûment spécifié dans le document lui-même, qui a dès lors la valeur d'une déclaration solennelle et d'une annonce délibérée d'intentions.

Les reproches les plus divers lui ont été adressés. Certains d'entre eux sont étrangement contradictoires: c'est ainsi que, pour certains, le document final n'a pas même la valeur du papier sur lequel il a été imprimé. Pour d'autres - mais ce sont peut-être les mêmes! -, il équivaut à un scandaleuse trahison de nos idéaux, à l'abandon de toute une série de peuples, bref, c'est à la fois Canossa et Munich.

Revenons à la réalité. J'ai déjà dit tout à l'heure que l'incertitude qui régnait en Europe centrale sur le plan territorial, en y entretenant un foyer permanent de tension, avait été levée quand l'Allemagne fédérale eut reconnu formellement les frontières de ses voisins et notamment celles de la République démocratique. Cette reconnaissance, qui, je viens de le dire, revêtait un caractère juridique contraignant, était l'objectif permanent et central de la diplomatie soviétique. Or, si Moscou espérait faire simplement entériner par la CSCE, c'est-à-dire par l'Europe entière, le résultat de ces négociations avec l'Allemagne fédérale, il faut constater que le document final n'est pas allé dans cette direction.

En effet, non seulement la CSCE ne mérite aucunement le reproche qui lui a été adressé, d'avoir reconnu le statu quo territorial, mais, en consacrant le principe du changement pacifique de toutes les frontières, elle a, au contraire, introduit un élément de plus grande flexibilité dans ce contexte. C'est bien pourquoi, sur ce point capital, la précipitation, l'esprit systématique, sans parler du ton péremptoire des détracteurs de la Conférence, ont

de quoi surprendre. J'espère vous avoir démontré que la situation était plus complexe que certains esprits simplificateurs ne le prétendent, et qu'elle appelait des jugements nuancés.

Malheureusement, la condamnation sans appel du document d'Helsinki, le procès d'intention qui est fait à ses signataires ne sont pas seulement infondés et injustes, ils sont dangereux et hautement préjudiciables à la cause même dont ils se réclament. Ils sont en effet le symptôme de cette manière de défaitisme qui ronge sournoisement la fibre morale de l'Occident. A force de répéter que la CSCE fut une défaite retentissante de l'Ouest, on arrivera, en fin de compte, à transformer le compromis d'Helsinki en une victoire effective de l'autre camp, ce qui, objectivement parlant, est loin d'être le cas. Quand les membres du Pacte de Varsovie ont les premiers - en juillet 1966 à Bucarest, puis en mai 1969 à Budapest - lancé l'idée d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité, ils visaient des objectifs bien déterminés. L'ordre du jour qu'ils proposaient à cette fin comportait trois points essentiels:

- établissement d'un système de sécurité collective en Europe;
- institution d'un organe permanent de sécurité;
- développement économique prévoyant notamment l'accès facile et gratuit à la technologie des pays les plus avancés.

Or, il suffit simplement de comparer ce programme ambitieux avec les dispositions de l'Acte final pour voir ce qu'il en est advenu.

Un autre reproche consiste à faire valoir qu'à la différence des principes fondamentaux entérinés par l'Acte final, qui déploient immédiatement leurs effets, les quelques résultats concrets obtenus, notamment dans la corbeille III, devront encore faire l'objet d'accords bilatéraux sur les modalités de leur application. Etant donné l'importance que les discussions d'ordre humanitaire revêtent aux yeux de l'opinion publique - c'est souvent

sous cet angle que la Conférence est jugée -, je crois utile de mettre les choses au point.

Le texte du document final indique clairement quelles sont les clauses qui sont immédiatement applicables. Quant aux autres, il ne s'agit pas du tout de les "renégocier". Il faudra simplement, en nous appuyant sur l'esprit et la lettre de l'Acte d'Helsinki, les mettre en vigueur. Il est clair que cela nécessitera des discussions entre les Etats intéressés. Dans ce cadre, il s'agira de se mettre d'accord, soit sur les cas d'espèce, soit sur les modalités générales d'application. Il faut se rendre compte qu'il s'agit là d'une pratique à laquelle notre pays tient particulièrement. Que l'on songe, par exemple, à l'octroi de visas ou aux relations économiques: les accords bilatéraux permettent en fait de régler davantage de détails et d'aller plus loin que si l'on devait s'en tenir au seul document d'Helsinki. Il est donc faux de dire qu'il s'agit d'une concession occidentale aux demandes des pays de l'Est: l'exigence d'accords bilatéraux protège aussi bien nos intérêts que ceux de nos partenaires.

V. LA SUISSE ET LA CSCE

Je voudrais aborder maintenant deux domaines qui intéressent tout particulièrement notre pays et dans lesquels la délégation suisse à la deuxième phase des travaux s'est montrée spécialement active. Il s'agit du projet de règlement pacifique des différends et du problème de l'information, après quoi j'ajouterai quelques considérations sur le rôle joué à Genève, d'une façon plus générale, par les Etats neutres et non alignés.

Vous savez que nous avons soumis à la Conférence, au début de sa deuxième phase, un projet complet instituant un système de règlement pacifique des différends en Europe. Ceci parce qu'à nos yeux, un tel système constituait le complément logique et nécessaire

des principes que la CSCE était appelée à rédiger. Cette préoccupation était apparemment partagée par les autres délégations vu qu'aucune d'entre elles ne s'est opposée à l'inscription de ce point à l'ordre du jour lors des Consultations d'Helsinki.

Les difficultés que notre projet a rencontrées par la suite tiennent essentiellement au caractère obligatoire des mécanismes prévus. Il s'avéra, en effet, au cours des discussions poursuivies au sein du groupe spécial de travail à Genève, que certains pays - aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest - ne se sentaient pas ou pas encore prêts à accepter le principe de l'obligation. Or, sans son caractère contraignant, notre idée aurait beaucoup perdu de sa valeur et si nous y avions renoncé nous-mêmes, le soutien d'une vingtaine de pays, qui souhaitaient l'instauration d'un système tel que nous le concevions, nous aurait fait défaut. Nous nous sommes donc trouvés placés devant une alternative: abandonner notre projet ou essayer d'en sauver l'essentiel en renvoyant la négociation à un avenir raisonnable. Nous avons opté pour la seconde solution, et ce fut elle qui a été retenue dans l'Acte final. Celui-ci contient en effet, immédiatement après le catalogue des 10 principes, un mandat précis donné à la Suisse de convoquer d'ici deux ou trois ans une réunion d'experts qui aura pour mandat de poursuivre l'examen et l'élaboration d'un système de règlement pacifique des différends en prenant notamment pour base le projet suisse. Pour l'instant, c'est certainement là le meilleur résultat que nous pouvions obtenir. En simplifiant un peu les choses, on peut dire que la ligne de partage entre les partisans et les adversaires de notre projet a correspondu à peu près à la distinction des petits et grands Etats. Il est évident que le règlement pacifique obligatoire est dans l'intérêt des premiers, surtout de ceux qui, n'appartenant à aucune alliance, n'ont, dès lors, pas de meilleurs moyens que le droit pour faire valoir leurs intérêts dans la communauté internationale.

Dans le cadre de la Troisième corbeille, la délégation suisse a apporté une attention particulière au domaine de l'information. Nous estimions en effet qu'une plus large diffusion des journaux et des imprimés, y compris les livres, constitue un facteur essentiel d'une meilleure compréhension entre les nations. Nous nous sentions encouragés dans cette voie par les milieux professionnels de la presse suisse, qui ont même inspiré en partie la proposition que nous avons soumise au début de la seconde phase, sur l'ensemble du problème en question et plus particulièrement sur les conditions de travail des journalistes. Ce fut de loin la proposition la plus complète présentée dans ce secteur. Et si nous disposons aujourd'hui, dans l'Acte final, d'un document relativement satisfaisant sur la diffusion des informations et des conditions de travail des journalistes, cela est dû, on peut le dire, en bonne partie grâce à l'action de la délégation de notre pays.

Je voudrais dire enfin deux mots du rôle des neutres ainsi que des non-alignés à Genève.

Contrairement à ce que l'on avait pu craindre au début des négociations, la CSCE n'a pas été dominée par les grandes Puissances ni soumise au jeu des alliances militaires ou des groupements économiques. La règle du consensus qui présidait à toutes les discussions a eu, au contraire, le mérite de donner un poids égal à chacun des pays participants, ce qui a favorisé nettement les plus petits d'entre eux. Les pays neutres et non alignés surent tirer profit de cette situation et parvinrent au cours des négociations à constituer un facteur important de la Conférence, sans lequel ou contre lequel aucun progrès réel n'était possible.

VI. APRES HELSINKI

Il nous faut à présent considérer la situation de l'Europe telle qu'elle apparaît au lendemain d'Helsinki. C'est l'occasion de

répéter que la CSCE n'a pas été un aboutissement, mais peut-être bien un point de départ. Ce n'est pas une page qui s'est tournée, mais ^{peut-être} un chapitre nouveau qui s'ouvre dans l'histoire tourmentée des relations européennes. C'est précisément ce souci d'assurer un prolongement aux délibérations de la Conférence qui a incité nombre de délégations à lui souhaiter des suites, c'est-à-dire à prévoir un mécanisme souple mais efficace qui devra vérifier l'application des dispositions, les consolider et si possible les élargir.

Il est assez intéressant de remarquer qu'à ce propos, la position des uns et des autres a évolué dans des sens contraires entre le début et la fin de la Conférence. Alors que les pays de l'Est, l'URSS en tête, étaient, je l'ai dit il y a un instant, les grands partisans des suites de la Conférence, les imaginant même sous la forme d'une organisation permanente européenne, et que, du côté occidental, on rejetait au départ toute idée de suites de la CSCE, il est arrivé un moment où, vers la fin des travaux à Genève, les Soviétiques et certains de leurs alliés y étaient devenus nettement moins favorables, alors que les Occidentaux, même les plus récalcitrants d'entre eux, commençaient à leur reconnaître des mérites certains. D'ailleurs, le texte sur lequel un accord s'est fait en dernière analyse était fondé sur un projet danois qui avait le soutien des Neuf.

On s'est mis finalement d'accord sur une formule qui prévoit que le 15 juin 1977 aura lieu à Belgrade une réunion préparatoire dont le but serait d'organiser quelques semaines plus tard une réunion de hauts fonctionnaires. Cette première réunion pourrait à son tour en prévoir d'autres. Elle serait également en mesure de mettre en place, le cas échéant, de nouvelles réunions d'experts dans des domaines précis ou même de prévoir la convocation d'une nouvelle conférence à un niveau à déterminer. L'avantage de la solution adoptée, qui instaure sans trop le dire une certaine périodicité des réunions, est celui de la souplesse qui donne,

d'une part, deux ans aux Etats pour mettre en oeuvre les décisions d'Helsinki et, de l'autre, met en place des structures légères qui pourront, selon l'évolution des choses jusqu'en 1977, se révéler utiles.

A nos yeux, les suites présentent un certain nombre d'avantages:

- D'abord, il est intéressant pour un pays neutre comme le nôtre, qui participe rarement à des réunions politiques internationales, d'être présent à ces sessions périodiques qui auront lieu à partir de 1977. L'expérience de la CSCE, à tous les niveaux, nous a prouvé que nous pouvons y établir des contacts utiles, y gagner une vision plus sûre des choses et régler parfois rapidement des problèmes qui, sur un plan bilatéral, nécessiteraient beaucoup plus de temps.
- En second lieu, les suites permettront de vérifier si les Etats mettent en oeuvre les décisions de la Conférence, en particulier dans les domaines des contacts humains, des droits de l'homme et de l'information.
- Enfin, pour certains pays non alignés, les suites comportent à elles seules un plus grand élément de sécurité que tous les autres textes réunis de la Conférence, car elles sont l'amorce d'un dialogue permanent au niveau européen, avec la présence des Etats-Unis et du Canada, ce qui, aux yeux de ces pays, renforce leur position et l'affirmation de leur indépendance.

De telles dispositions sont d'autant plus opportunes que, sur le plan de la sécurité, la situation en Europe ne justifie aucun relâchement de la vigilance. En effet - et nous ne nous sommes pas lassés de le répéter - ce n'est pas la détente qui engendre la sécurité, mais bel et bien l'inverse. Or, l'accumulation et le renforcement continus des potentiels militaires sur le continent ne contribuent guère, c'est le moins qu'on puisse dire,

à la sécurité des pays et des peuples qui s'y trouvent. Il n'y aura en tout cas de sécurité véritable qu'à partir du moment où chacun, grand ou surtout petit, se sentira réellement à l'abri du danger. C'est pourquoi, d'ici là, - je l'ai dit aussi à Helsinki - un pays comme le nôtre doit maintenir un effort de défense nationale capable de répondre aux défis qui pourraient le confronter.

En attendant, la sécurité du continent continuera à reposer sur l'équilibre des forces en Europe et dans le monde. C'est dire l'importance que revêtent les négociations portant sur une réduction équilibrée des effectifs et des armements en Europe centrale (MBFR), que j'ai déjà évoquée. Certains avaient voulu faire de l'achèvement de la CSCE un préalable au démarrage effectif de ces pourparlers. La conclusion de l'Acte final devrait dès lors leur donner une impulsion nouvelle. L'avancement des travaux de Vienne constituera en tout cas le test de la volonté de l'un et l'autre camps de s'attaquer, dans l'esprit d'Helsinki, à la racine d'un problème qui touche de si près à la sécurité de notre continent.

Il serait cependant exagéré de dire que cette impulsion se retrouvera dans tous les autres aspects des rapports Est-Ouest. En lui-même, l'Acte final d'Helsinki n'a pas une portée telle qu'il puisse influencer de manière décisive la politique de détente entre les Super-Puissances. Celle-ci dépend avant tout de facteurs qui sont propres aux Etats-Unis et à l'Union soviétique. Washington a d'ailleurs longtemps manifesté une attitude sceptique à l'égard de la Conférence, alors qu'il poursuivait avec Moscou des négociations bilatérales autrement plus importantes pour ses intérêts vitaux.

La CSCE a eu, en revanche, un effet plus positif sur les relations entre l'Europe et les Etats-Unis. Ceux-ci ont tenu à réaffirmer à Helsinki l'importance que revêtait notre continent à leurs yeux. Ils ont pu en outre se familiariser avec les méthodes et les objectifs des divers groupes d'Etats existant sur le continent, et notamment des neutres, qu'ils ont plus rarement l'occasion de rencontrer.

En ce qui concerne les relations entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, l'esprit de la Conférence devra encore relancer, je viens de le dire, les négociations sur l'aspect militaire de la détente. Mais il ne fait pas de doute que le sentiment diffus d'appartenir à un ensemble distinct des autres s'est approfondi au long de la Conférence chez la plupart des délégués. Un dialogue renoué et renouvelé, qu'il faudra poursuivre, étoffer et qui demandera une longue patience, beaucoup de bonne volonté, mais aussi de la persévérance et de la fermeté: telle est la promesse concrète que l'on peut retirer d'Helsinki.

Enfin, si la CSCE a pu raffermir les relations, à plusieurs niveaux, entre Européens eux-mêmes et entre Européens et Nord-Américains, elle n'a constitué aucune menace pour les autres parties du monde. Elle ne veut même pas être l'embryon d'une régionalisation, qui n'irait pas dans le sens du courant actuel des affaires mondiales. Pour notre part, nous doutons que le caractère original de la CSCE puisse se reproduire avec succès sous d'autres cieux.

VII. CONCLUSION

Je voudrais maintenant conclure. J'ai présenté l'Acte final d'Helsinki comme un document équilibré, qui énonçait des principes de bonne conduite, des promesses, des stipulations pour l'avenir. Il n'a pas la portée que ses détracteurs lui attribuent. Il n'a pas eu, je le répète, à reconnaître le statu quo territorial en Europe que, de toute manière, il ne lui appartenait pas de modifier. Il n'est pas aussi anodin que ses critiques le prétendent, dans la mesure où les bases qu'il a jetées ne peuvent plus être ignorées désormais. Enfin, s'il n'est pas le meilleur document possible, vu qu'il reflète un compromis négocié d'arrache-pied, il est un point de repère, en même temps qu'une base de départ.

Dans le champ d'activités qui leur est ainsi ouvert, chacun des Etats participant à la Conférence engage une égale responsabilité. Si nous voulons que les barrières s'abaissent, que les contacts se nouent, que les courants d'échanges se développent, en un mot que l'Europe se retrouve, il faut résolument abandonner la délectation morose qui a paralysé tant d'énergies. Il faut surtout nous rappeler que l'esprit de dialogue est plus prometteur que l'intolérance et la liberté, plus percutante que la contrainte.