

SECRETARIAT POLITIQUE

Berne, le 12 décembre 1973

p.B. 72.9.15.2. - NF/gy

NEGOCIATIONS SUR LA REDUCTION MUTUELLE DES FORCES  
ET DES ARMEMENTS EN EUROPE CENTRALE  
AINSI QUE SUR DES MESURES ASSOCIEES

---

Bilan de la première phase  
(30 octobre - 13 décembre)

---

I. CONSULTATIONS PREPARATOIRES

Les consultations préparatoires qui ont eu lieu à Vienne du 31 janvier au 28 juin 1973 ont permis de mettre au point la procédure de la Conférence, ainsi que la liste des Etats participants. La détermination de l'ordre du jour a été laissée à la discrétion de la Conférence proprement dite.

II. ETATS PARTICIPANTS

En vertu de ces dispositions, la Conférence s'est donc ouverte comme convenu le 30 octobre dernier à Vienne. Elle réunit 19 pays que l'on classe en deux catégories :

A) Onze Etats qui sont en situation de devenir parties aux accords qui seraient éventuellement conclus,



- 2 -

- soit qu'ils se trouvent dans l'aire géographique d'Europe centrale définie par les consultations,
- soit qu'ils y entretiennent des troupes.

Ce sont : La Belgique, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, le Luxembourg, la République Démocratique Allemande, la République Fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Tchécoslovaquie, l'URSS.  
+ Pologne + Pays-Bas

B) Huit Etats mis au bénéfice d'un statut spécial :

à savoir: la Bulgarie, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la Roumanie et la Turquie.

En réalité, la possibilité demeure ouverte d'admettre tout Etat du groupe B - et on pense notamment à la Hongrie - dans le groupe A, soit pour l'ensemble des négociations, soit pour tout point particulier qui y serait traité.

### III. PROCEDURE

Les Négociations procèdent par consensus sous une présidence rotative de séance en séance, selon l'ordre alphabétique anglais des Etats participants. Chacun d'eux a le droit de prendre la parole et de faire circuler des documents. Ceux-ci, et tous les documents de travail, de même que les séances, sont secrets. Les langues officielles sont l'allemand, l'anglais, le russe et le français. Il n'existe en principe pas de procès-verbal officiel des délibérations.

Les Négociations se déroulent en séances plénières bi-hebdomadaires, les mardis et jeudis. Le rythme s'en est toutefois récemment ralenti pour permettre l'étude approfondie des deux propositions déposées par l'URSS et les USA.

Après avoir tenu deux séances seulement au mois de décembre, (les 7 et 13), la Conférence interrompra ses travaux jusqu'au 15 janvier 1974.

Les débats ont porté jusqu'ici sur des généralités; les auteurs de propositions se sont bornés à donner des explications sur leurs textes. La discussion de détail des deux projets ne commencera qu'après la reprise des travaux de la conférence.

#### IV. LES CONCEPTIONS EN PRESENCE

##### A. Pacte de Varsovie

La conception soviétique, telle que l'exposait le 26 octobre dernier M. Brejnev devant le Congrès Mondial des Forces de Paix, pose en principe qu'il existe aujourd'hui un équilibre entre les deux Alliances.

Par conséquent, toute réduction doit être identique, en pourcentages identiques pour chaque camp.

- 4 -

En outre, ces réductions doivent être globales et faire l'objet d'un seul et unique accord. Elles toucheraient aussi bien les forces nationales que les troupes stationnées à l'étranger; elles auraient trait aux forces terrestres, aériennes et nucléaires; elles seraient calculées pays par pays.

Le 8 novembre, l'URSS déposait à la Conférence un projet de traité correspondant à ces idées. Ce texte prévoyait :

- a) une réduction linéaire de 20.000 hommes pour 1974, de part et d'autre, affectant tous les pays d'Europe centrale et non seulement les USA et l'URSS. Cette mesure serait accompagnée d'une réduction appropriée des armements.
- b) Une nouvelle réduction de même nature portant sur 5% en 1976 et 10% en 1977.

#### B. OTAN

Pour l'OTAN, la situation de déséquilibre prévalant actuellement exige une réduction asymétrique des forces, portant d'abord sur les armées stationnées en-dehors de leur territoire national, puis dans une deuxième étape, sur les forces indigènes. Cette réduction devrait s'envisager d'abord pour les seules forces terrestres, et faire l'objet d'un accord général entre les Alliances (et non pays par pays.)

En conséquence, les USA soumettaient à la Conférence, le 22 novembre, le projet suivant :

1) Première phase

Réduction de 15% (29.000 soldats US, 69.000 soldats soviétiques)

- limitée aux forces terrestres, à l'exclusion des blindés
- sélective (ne portant pas nécessairement sur unités homogènes).

2) Deuxième phase

Nouvelle réduction des forces terrestres, portant sur l'ensemble des effectifs de l'une et l'autre Alliance, de manière à les ramener, de part et d'autre, au chiffre de 700.000 hommes.

La question des forces aériennes, blindées et atomiques tactiques doit faire l'objet d'accords séparés. En outre, l'OTAN a déposé trois propositions de "mesures associées":

- a) diminution de certaines activités militaires;
- b) accords sur l'interprétation et le respect d'éventuels traités;
- c) mesures propres à engendrer la confiance mutuelle entre les parties (annonce de manoeuvres),

- 6 -

V. APPRECIATION

Le plan soviétique est jugé inacceptable comme tel à Londres, où l'on se dit cependant encouragé par plusieurs de ses aspects, et notamment par l'idée d'une réduction proportionnelle (calculée en pourcentages), au cours de la deuxième étape. A Bonn, on se montre plus positif: on estime le projet soviétique "habilement rédigé" et l'on dit qu'il se situe "pas trop loin d'une limite acceptable". A La Haye, on relève l'attitude positive dont témoigne la proposition de l'URSS.

Bien que, tactiquement, chacune des deux parties s'emploie à éviter que le projet de l'autre côté ne serve de base de discussion, les Soviétiques ont manifesté en privé un certain intérêt pour le plan américain, qu'ils n'ont pas rejeté a priori.

A relever que la question de l'estimation des forces en présence n'a pas été encore débattue. Les Américains ont avancé les chiffres suivants pour la zone géographique considérée: Pacte de Varsovie: 925'000 hommes dont 460'000 Soviétiques et 15'500 tanks lourds; OTAN: 770'000 hommes, dont 193'000 Américains et 6000 tanks lourds. Ramener ces effectifs à 700'000 hommes signifie une réduction de 10 % pour l'OTAN et de 20 % pour les pays du Pacte de Varsovie.

Les pays du Pacte de Varsovie n'ont pas démenti ni confirmé ces chiffres et se sont abstenus d'en produire de leur côté.

A cet égard, on explique à Berlin qu'il convient d'abord de créer un climat de confiance. Ensuite seulement on pourra parler chiffre, équilibre, etc.

A propos de la notion d'équilibre, on fait également valoir du côté du Pacte de Varsovie que les facilités de transport actuelles (big lift), le maintien sur place de matériel en état de fonctionnement, enfin, l'exclusion de la marine du champ des négociations sont des facteurs qui entrent également en ligne de compte lorsqu'on parle d'équilibre.

Pour ce qui est de l'aire géographique, les USA voudraient l'étendre au territoire de l'Europe orientale et de la Sibérie, alors que le Pacte de Varsovie s'en tient à une zone étroite et précisément délimitée d'Europe centrale.

## VI. Divergences

Si l'on veut isoler les divergences principales séparant les deux conceptions, on relèvera:

- a) l'OTAN insiste sur des mesures préalables de stabilisation et sur des mesures ultérieures de contrôle, que les pays du Pacte de Varsovie préféreraient éluder. A propos du contrôle, les USA souhaitent la présence d'inspecteurs, alors que les Soviétiques proposent de s'en remettre aux seules photos prises par satellites.
- b) les USA ne sont pas d'accord de réduire d'emblée les armements et le matériel, en raison des difficultés quasi-insurmontables de juger des équivalences.
- c) les pays du Pacte de Varsovie tiennent fermement à inclure les troupes nationales dans les réductions envisagées; la réduction des seules forces stationnées hors de leur territoire entraînerait une diminution plus importante des unités soviétiques.

L'OTAN, selon une source polonaise, aurait ainsi une suprématie dans le domaine aérien et en armes nucléaires tactiques, tandis que le Pacte de Varsovie n'aurait un avantage que dans le secteur des blindés, où l'OTAN dispose d'un nombre supérieur d'engins anti-tanks. D'où la demande de prendre en considération dès le début des négociations tous les éléments constitutifs de la défense globale, quantitativement et qualitativement: troupes étrangères, indigènes, tanks, aviation, armes nucléaires tactiques, puissance de feu.

En outre, limiter la réduction aux seules troupes étrangères permettrait à l'OTAN de pousser l'intégration des forces nationales et l'harmonisation du matériel de guerre. Inversement, l'OTAN considère que les positions soviétiques ont pour objectif d'empêcher la coopération des armées européennes, de neutraliser la Bundeswehr et de compliquer la mise en oeuvre de la stratégie de la "réponse flexible". Un décompte pays par pays, tel que le voudraient les Soviétiques, générerait la rationalisation en cours au sein de l'Alliance Atlantique: d'où la préférence de l'OTAN pour un accord de bloc à bloc.

## VII. Conclusions

1. Il y a lieu de relever que les négociations de Vienne, à l'instar des SALT ou de la CSCE, se poursuivent indépendamment des aléas de la détente, en fonction de leurs objectifs propres et dans une atmosphère très business-like.
2. Malgré la mise au point laborieuse de mécanismes destinés à assurer la participation effective des membres des deux alliances, l'impression se dégage cependant que tout progrès réel dans les négociations dépendra d'accords obtenus directement entre Washington et Moscou.



3. La question du lien des négociations de Vienne et de la CSCE n'est pas réglée. L'Union Soviétique laisserait volontiers à la Conférence de Genève la question des mesures associées (annonce de manoeuvres, échange d'observateurs) alors que les USA préfèrent en discuter dans le cadre restreint de Vienne. A noter que les Pays-Bas et la République fédérale ont conscience de la nécessité d'informer les neutres. (La RDA avait proposé d'associer aux travaux de Vienne tous les participants à la CSCE). S'il existe une certaine relation entre les deux négociations, on ne peut plus guère parler de parallélisme dans le temps.
4. Depuis la fin des consultations préparatoires, on remarque un changement dans l'attitude de certains Etats à l'égard de la réduction des forces.

La modification la plus notable est celle de l'Union Soviétique, naguère réticente. Pourtant prenant de court ses adversaires, l'URSS s'est empressée de déposer la première un projet de traité rédigé de toute pièce et qui se caractérise par son réalisme.

La crainte que la Communauté Européenne ne décide d'intensifier ses efforts en vue d'une défense commune et dans laquelle l'Allemagne fédérale jouerait un rôle de premier plan est sans doute pour beaucoup dans la nouvelle position soviétique, partagée notamment par la Pologne. Comme on le sait, l'OTAN traverse une crise de confiance vis-à-vis de son partenaire américain :

- a) l'affaiblissement continu du pouvoir exécutif rend plus vraisemblable un retrait unilatéral d'Europe des forces américaines sous la pression du Congrès;

- 10 -

- b) la Communauté a pris conscience à la fois de sa dépendance des USA, en matière de sécurité, et, simultanément, de la divergence d'intérêts qui peut l'opposer aux Etats-Unis dans le secteur de la défense,

La crise d'octobre a joué le rôle d'un amplificateur et a abouti à une véritable relance de l'idée d'une mise en commun de la défense entre les Neuf. En attendant, les Occidentaux aimeraient empêcher tout départ significatif des forces américaines d'Europe. Cette contradiction est génératrice de tensions au sein de l'OTAN, sensibles même à Vienne. Les Européens sont en effet l'objet de reproches américains continuels pour leur soi-disant manque de loyauté. A quoi les Européens rétorquent qu'ils ne veulent pas servir de "terrain de parcours", ni de dérivatif pour d'éventuels problèmes intérieurs américains. De plus, les différences de situation entre pays occidentaux pourraient également expliquer les tensions au sein de l'OTAN.

Mais si les Etats occidentaux participants aux Négociations ont pu, grâce à celles-ci, prendre mieux conscience des réalités militaires en Europe, des Etats qui se tiennent à l'écart des pourparlers de Vienne en ont fait tout autant, en premier lieu la France -- et on se plaint à le relever à Bonn.

- 11 -

Depuis le début des Négociations, la France a manifesté un plus grand intérêt à se rapprocher de l'Alliance Atlantique; elle s'est déclarée en faveur d'une politique de défense commune à l'Europe et a proposé de réactiver l'Union de l'Europe Occidentale qu'elle boycottait naguère encore. La France fait ainsi écho à la Grande-Bretagne, elle-même partisane depuis longtemps d'une plus grande responsabilité européenne en matière de défense. Certes, il subsiste une divergence fondamentale entre la conception française d'une Europe seule et l'idée anglo-allemande de l'Europe, partenaire égal en droits et en devoirs des USA.

A l'inverse des Occidentaux, les Polonais, Est-Allemands et Tchécoslovaques sont fort dociles aux vues de Moscou. Seule la Hongrie paraît mécontente du rôle qui lui a été imparti par l'URSS.