

SX 14 Zich
303.0(1.0)

p.B.72.9.15.1.(29).-HAU/BSM

Berne, le 31 mars 1992

Confidentiel

Va à:

D F A E

- M. le Conseiller fédéral Felber
- M. le Secrétaire d'Etat Kellenberger W158
- M. l'Ambassadeur F. Staehelin E50
- M. l'Ambassadeur Nordmann W152
- M. l'Ambassadeur Krafft W250
- M. l'Ambassadeur Bucher W281 (DVA)
- M. le Secrétaire général Schaller W164
- M. l'Ambassadeur Simonin W150
- M. l'Ambassadeur J. Staehelin W162
- Mme l'Ambassadeur von Grünigen W258
- M. l'Ambassadeur Ducrey W145
- M. l'Ambassadeur von Salis W54
- M. l'Ambassadeur von Arx Genève
- M. le Ministre Lautenberg W262
- M. le Ministre Godet W243
- M. Cameroni W268
- Secretariat BRF
- Service du Conseil de l'Europe
- M. Ritz W371
- M. Widmer
- Service CSCE

D M F

M. le Conseiller fédéral Villiger
GEMG, M. le Cdt de corps Häsler
M. le Br. Schärli

D F E P

M. le Secrétaire d'Etat Blankart
M. Mazenauer

D F I

M. le directeur Defago
M. Menz

Aux représentations diplomatiques à:

Bruxelles	Dublin	Vienne	Ankara
Sofia	Rome	Varsovie	Budapest
Copenhague	Belgrade	Lisbonne	Moscou
Bonn	Ottawa	Bucarest	Londres
Helsinki	Luxembourg	Stockholm	Washington
Paris	La Haye	Madrid	Nicosie
Athènes	Oslo	Prague	

- Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- Mission suisse auprès des Communauté européennes, Bruxelles
- Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales, Genève
- Mission permanente d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies, New York
- Délégation suisse aux NMDCS, Vienne
- Délégation permanente de la Suisse auprès de l'UNESCO, Paris



Rapport final de la délégation suisse
aux négociations sur les mesures de
confiance et de sécurité (NMDCS),
Vienne 1989-1992

1. Le contexte politique

Le complet bouleversement du paysage politique européen entre le début et la fin des négociations ne pouvait pas rester sans effets sur celles-ci. Toutefois, dans la mesure où les engagements qui y sont pris ont avant tout un caractère national, ces négociations ont pu se dérouler sans hiatus. En pratique, les changements les plus importants ont été les suivants:

- Les nouveaux Etats indépendants de l'Europe centrale, heureux orphelins du Pacte de Varsovie, cherchent à asseoir leur sécurité face à leurs voisins de l'Est (URSS d'abord, puis Biélorussie, Ukraine et Russie), d'une part en encourageant la constitution d'un organisme de sécurité collective (au sein du CPC notamment) et, d'autre part, en se rapprochant des pays de l'OTAN. Si leurs efforts n'ont pas recueilli le succès qu'ils en escomptaient au sein de la CSCE, au moins ont-ils obtenu une place non négligeable dans le Conseil de coopération de l'OTAN.
- Parmi les nouveaux Etats participants, l'Albanie régulièrement présente à partir du 15 juin 1991 ainsi que les Etats baltes représentés sporadiquement dès le 10 septembre sont restés extrêmement discrets tout au long des débats. Des successeurs de l'URSS, à part la Russie bien sûr, l'Ukraine et la Biélorussie étaient régulièrement présentes; il faut dire qu'elles disposaient déjà toutes deux d'un appareil diplomatique. Elles sont restées très discrètes dans l'ensemble. Les autres successeurs de l'URSS ne sont jamais apparus à Vienne, mais leurs intérêts (notamment pour la question de la zone d'application) étaient

défendus soit par la Turquie, soit par la Russie.

- Les pays de l'OTAN, libérés de leur adversaire commun, n'ont plus éprouvé le besoin de concilier leur position avant de s'exprimer en public. Il s'en est suivi une cacophonie qui n'a pas contribué à accélérer les négociations. Il est remarquable dans ces conditions qu'ils aient abouti, en dernière minute, à présenter un bon document commun sur le mandat des futures négociations. De leur côté, les douze de la C.E. ont, bien avant la sommet de Maastricht, tenté avec un certain succès de se coordonner. Il s'agissait là d'une première au sein de la CSCE en matière de sécurité militaire.
- Dans ce contexte, le "club" des N+N a complètement disparu. A l'extérieur, il était de plus en plus mal perçu car, entendait-on, la neutralité n'a plus aucun sens dans l'Europe nouvelle. Intérieurement, il a été miné par la crise yougoslave, la "délégation de Belgrade" n'apparaissant plus comme un interlocuteur fréquentable. De son côté, l'Autriche a clairement préféré travailler avec ses voisins de l'Est et du Nord avec lesquels elle avait beaucoup plus d'idées communes que ce n'était le cas avec ses anciens partenaires. Ainsi, le rôle traditionnel des N+N qui consistait notamment à fournir des coordinateurs a été oublié. L'idée même de coordination (ouverte aussi à d'autres délégations que celles des N+N) a été effacée en raison de l'opposition inébranlable du Royaume-Uni. Nul n'a vraiment compris les motifs qui se cachaient derrière de ce blocage. Toujours est-il qu'il fallait bien trouver des "meneurs de jeu" et l'on s'est rabattu sur le système des "hôtes". Ceux-ci sont en fait des auteurs de proposition qui rassemblent autour d'eux les délégués intéressés à travailler sur leur texte. Ce système n'est guère satisfaisant dans la mesure où

l'auteur d'une proposition est rarement suffisamment indépendant pour assurer une présidence objective et détachée.

Comme les propositions qui ont été présentées après le sommet de Paris n'avaient pas de caractère vital pour les uns ou pour les autres, tout le monde s'est accommodé de ce système et les résultats ne sont pas mauvais.

2. Les NMDCS

Les progrès les plus remarquables des négociations de Vienne sur les MDCS ont été obtenus en novembre 1990, à la veille du sommet de Paris. Pour mémoire, rappelons qu'il s'agissait principalement des mesures suivantes:

- l'information sur les forces armées, sur les plans de déploiement et sur les budgets militaires;
- l'évaluation des forces armées;
- la coopération en matière d'activités militaires inhabituelles et d'accidents dangereux de nature militaire;
- les visites de bases aériennes;
- l'établissement d'un réseau de communications directes entre les capitales.

Le rapport de la délégation suisse, daté du 14 décembre 1990 présente dans le détail ces mesures. L'incorporation de celles-ci dans le document de Stockholm a constitué le document de Vienne 1990 sur les MDCS.

Les thèmes, le déroulement et les résultats des négociations qui se sont déroulées depuis 1991 font l'objet de l'annexe au présent rapport. Toutefois, à l'intention des lecteurs pressés, les principaux résultats acquis au cours de ces derniers mois sont résumés ci-après:

- des mesures sont prises pour procéder à l'évaluation des formations et unités non-actives;
- des données détaillées sur les systèmes d'armes et équipements d'importance majeure seront fournies dans l'échange annuel d'information;
- les Etats participants sont encouragés à organiser des visites en vue de dissiper des inquiétudes au sujet d'activités militaires;
- les Etats participants s'engagent à procéder à des démonstrations de nouveaux types de systèmes d'armes et équipements d'importance majeure;
- les seuils de notification et d'observation sont abaissés respectivement de 13000 à 9000 hommes / 300 à 250 chars et de 17000 à 13000 hommes / 300 chars;
- une nouvelle série de dispositions contraignantes est introduite.

Sans conteste, ces résultats témoignent d'un esprit d'ouverture et de transparence qui se doit de découler des nouvelles relations entre les participants. Il convient toutefois de relever que ni les Etats-Unis, ni la Russie n'ont cédé sur ce qu'ils rejetaient catégoriquement: une limite supérieure absolue à l'envergure des activités militaire, côté américain, et l'augmentation du nombre d'inspections ou d'inspecteurs ainsi que de la durée des inspections, côté russe.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la délégation russe n'est plus revenue sur l'exigence soviétique, inlassablement répétée naguère, d'inclure les activités navales et aériennes indépendantes dans le cadre des MDCS.

3. Le réseau de communications

Le réseau de communications est devenu opérationnel le 1er novembre 1991, mais à cette date huit capitales seulement y étaient reliées. Au fil des semaines,

d'autres ont été connectées (Berne à la mi-décembre), si bien qu'à ce jour plus de 25 pays participent au réseau. Celui-ci a connu d'inévitables maladies de jeunesse, y compris la présence de virus, mais il semble maintenant fonctionner correctement. La qualité de reproduction des textes issus de ce moyen de transmission est tout à fait remarquable.

4. La zone d'application des MDCS

Au lendemain du Conseil de la CSCE à Prague (30 et 31 janvier 1992), les NMDCS ont dû se pencher sur la question de la zone d'application afin de tenir compte du territoire des nouveaux venus asiatiques. Cette affaire était particulièrement délicate pour la raison suivante: la définition de la zone d'application élaborée dans l'Acte final d'Helsinki et élargie dans le document de Madrid en 1983 comporte des particularités relatives aux Etats participants dont le territoire s'étend au delà de l'Europe; or, tout en cherchant à englober dans la zone les nouveaux Etats asiatiques, il fallait éviter de remettre en cause ou de rouvrir les accords antérieurs si difficilement agréés.

La solution (qui figure aux annexes I, IV et V du document de Vienne 1992) a consisté à renoncer à une nouvelle définition de la zone, tout en constatant que l'engagement des nouveaux Etats avait pour effet d'étendre à l'ensemble de leur territoire l'application des MDCS; une double réserve est en outre admise pour les régions qui avoisinent des Etats tiers (en l'occurrence l'Iran, l'Afghanistan et la Chine) d'une part, pour la mise en oeuvre des MDCS sur ces nouveaux territoires pendant la période initiale, de l'autre.

Toute cette question pourrait être reprise à l'occasion de nouvelles négociations visant à une redéfinition en bonne et due forme de la zone. Compte tenu des difficultés majeures auxquelles une telle entreprise se

heurterait inévitablement, il vaudrait sans doute mieux en rester au statu quo.

5. Le mandat sur les futures négociations

Le Conseil de la CSCE de Berlin, en juin 1991, avait demandé aux NMDCS de procéder à des consultations préalables sur le mandat des négociations de l'après-Helsinki dans le domaine de la sécurité militaire. Il s'agissait en fait de progresser autant que possible de manière que la courte réunion d'Helsinki puisse parachever ce texte sans trop de difficultés. Sous cet angle, les consultations qui ont pris fin le 20 mars dernier, peuvent être considérées comme un succès. Certes, aucun texte de compromis n'a pu être élaboré, mais plusieurs propositions, nationales ou multi-nationales, ont été transmises à la réunion d'Helsinki. La plus récente de celles-ci, fruit d'un difficile compromis entre les membres de l'OTAN, fait d'ores et déjà figure de base de négociation finale. Dans les grandes lignes, elle prévoit la création d'un "CSCE Forum for Security co-operation" ouvert à tous les Etats participants et qui comprendrait deux enceintes principales: l'une serait réservée à des négociations sur de nouvelles mesures de contrôle des armements et à un dialogue sur tous les aspects militaires de la sécurité, l'autre serait le CPC, éventuellement renforcé. En annexe à cette proposition figurent les thèmes qui pourraient être abordés en priorité dès l'ouverture du forum en automne 1992: l'harmonisation des engagements entre les Parties au Traité FCE et les autres Etats, le développement des MDCS, le renforcement de la stabilité et de la confiance, une information annuelle élargie à la production d'armes, une coopération en matière de non-prolifération et d'éventuelles mesures régionales.

6. Le Centre de prévention des conflits (CPC)

Le CPC est, malheureusement, mal né. Enfant bâtard de partisans bien intentionnés et d'adversaire résolu, il est affublé d'un nom porteur de toutes les espérances mais ne dispose que des compétences dérisoires que lui reconnaît le document complémentaire à la Charte de Paris.

Au Conseil de la CSCE de Berlin, ses partisans ont obtenu que, dans le cadre du réexamen des institutions, un rapport sur le renforcement du CPC soit élaboré par son Comité Consultatif (CC). Cet exercice, commencé en septembre, a abouti fin janvier sans véritable progrès. La seule compétence nouvelle qui lui a été attribuée est le droit de décider (par consensus naturellement) l'envoi de missions d'enquêtes en cas d'activités militaires inhabituelles. Le reste du rapport se présente plutôt comme un rhabillage de ce qui existe déjà.

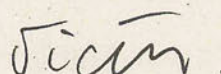
Les pays qui tenaient le plus à donner au CPC les moyens lui permettant de justifier son nom (il s'agit principalement du Canada, de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, de la Hongrie, de la Pologne et, dans une moindre mesure, de la France, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Italie) s'appuyaient surtout sur l'argument suivant: les actions intentées pour prévenir ou, au moins, limiter les conflits multiples qui surgissent en Europe nécessitent des consultations quasi-permanentes; or, la seule institution de la CSCE qui soit à même de faire face à ce besoin est le CPC au sein duquel les délégations des Etats participants sont présentes en permanence.

La délégation des Etats-Unis dont le Chef assume aussi cette fonction au Comité des hauts-fonctionnaires (CHF) tenait au contraire à ce que l'institution pragoise garde en main toutes les compétences, y compris celle de déléguer des tâches opérationnelles au CPC.

On aurait pu penser qu'à l'instar de la pratique au sein

du DFAE, la discipline interne à chaque Ministère devrait permettre de régler aisément ces questions de compétences respectives; au vu de certaines luttes d'influence entre délégués d'un même pays dans les deux enceintes, il faut constater que ce n'est pas le cas. Ainsi, en fin de compte, le CHF l'a emporté sur le CPC.

Le Chef de la délégation suisse:



(Pictet)

Annexes: - Rapport détaillé sur les NMDCS
- "Vienna document 1992" (les versions en langues allemande ou française sont disponibles au Service CSCE).