

Article

« Divergence ou coalition : la position des pays de l'Europe de l'Est à l'égard de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe : 1965-1972 »

Jeanne Kirk-Laux

Études internationales, vol. 4, n°1-2, 1973, p. 89-120.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700282ar>

DOI: 10.7202/700282ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

DIVERGENCE OU COALITION : LA POSITION DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST À L'ÉGARD DE LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : 1965-1972

Jeanne KIRK-LAUX *

Près de trente ans après les affres de la Deuxième Guerre mondiale, les États européens et nord-américains – anciens vainqueurs et anciens vaincus – se retrouvent ensemble dans le cadre unique constitué par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), afin de déterminer les grandes lignes d'un nouveau système européen. On connaît bien le schisme qui suivit la victoire alliée en 1945 : deux super-puissances aux objectifs diamétralement opposés érigèrent deux alliances, l'OTAN et le Pacte de Varsovie, qui institutionnalisèrent une confrontation sur tous les plans, politique, économique et militaire. Certes, nous en savons beaucoup de nos jours sur l'évolution de la guerre froide mais nous ne percevons pas avec autant de clarté la dynamique de la détente qui fait suite à cette période. Les analystes du comportement des principaux protagonistes – les États-Unis et l'URSS – s'entendent dans l'ensemble, pour admettre qu'un changement qualitatif s'est opéré dans leurs relations quelque temps après la crise de Cuba en 1962 ; on est ainsi passé d'une confrontation directe à une ère d'entente tacite limitée. Mais les textes de base sur lesquels repose cette détente stratégique (Traité sur l'arrêt partiel des expériences nucléaires en 1963 ; Traité de non-dissémination des armes nucléaires de 1968) attestent le caractère exclusivement bipolaire de la détente : on s'efforçait d'arriver à des accords qui permettraient d'éviter une confrontation nucléaire sans toutefois altérer les structures fondamentales qui séparaient l'Est et l'Ouest.

Les Européens ont percé le barrage bipolaire pour préparer une conférence paneuropéenne multilatérale et tenter ainsi de résoudre des problèmes jusque-là jugés insolubles (statut de Berlin, établissement des frontières polonaises) Pour comprendre ce processus, il est indispensable d'étudier le rôle qu'ont joué de nombreux acteurs secondaires et mineurs dans le dénouement du drame de la guerre froide à la fin des années soixante et début soixante-dix. Il sera spécifiquement question dans cette étude du rôle joué par les États socialistes de l'Europe de l'Est (les six membres du Pacte de

* *Professeur adjoint au Département de science politique, Université d'Ottawa.*

Varsovie ainsi que l'Albanie et la Yougoslavie) au cours de la campagne diplomatique en faveur de la Conférence sur la sécurité européenne (CSE). On s'efforcera ensuite de déterminer leur rôle dans la négociation sur les questions militaires, économiques et institutionnelles qui apparaissent déterminantes à la veille de la conférence.

On peut distinguer analytiquement deux périodes chronologiques : 1965-1968 et 1969-1972 (la période précédant l'invasion de la Tchécoslovaquie et celle qui la suit). Ainsi que bon nombre de soviétologues le perçoivent, ces périodes semblent en effet correspondre à deux stratégies soviétiques en matière de politique de sécurité en Europe. Rappelons brièvement, qu'au cours de la première période, la Conférence sur la sécurité européenne remplissait une fonction de catalyseur (*Katalysatorfunktion*) pour l'URSS - elle constituait essentiellement un instrument de propagande pour amplifier les tendances divergentes parmi les membres de l'OTAN. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie, la proposition d'une conférence n'avait plus du tout un caractère tactique mais était destinée au contraire à promouvoir la consolidation des positions soviétiques en Europe (*Konsolidierungsfunktion*). La convocation d'une conférence interétatique qui comprendrait la Tchécoslovaquie et la RDA légitimerait le *statu quo* en Europe de l'Est et fournirait le cadre à une coordination des politiques étrangères au sein des États et des partis communistes. De façon à pouvoir distinguer les nuances en Europe de l'Est quant au thème de la Conférence sur la sécurité, chacune des sections de cette étude sera précédée d'un résumé sur la position soviétique¹.

Étant donné que jusqu'en 1969, la CSE n'était qu'une formule rhétorique, pour pouvoir retracer la politique des gouvernements de l'Europe de l'Est à cet égard, force nous est de nous appuyer essentiellement sur les déclarations de l'époque. Nous nous sommes fortement inspirés des sources premières, à savoir, les déclarations et communiqués de l'Organisation du Pacte de Varsovie. Ces documents nous ont permis d'établir la position commune de l'alliance, c'est-à-dire, la synthèse des points de vue individuels des gouvernements qui étaient acceptables aux yeux du partenaire dominant, l'URSS. Pour déterminer les politiques nationales respectives à l'égard de la CSE, nous avons examiné les communiqués bilatéraux, les déclarations officielles des gouvernements (ne sont considérées officielles que les déclarations qui émanent de personnalités dont le statut est au moins celui de sous-ministre) ainsi que les commentaires qui s'y rapportaient dans les médias d'information officiels. (On considère que les médias dans tous les États communistes, à l'exception de la Yougoslavie, ne contredisent pas la politique officielle de l'État².)

Cet essai d'histoire diplomatique nous permet de soutenir dans notre première partie, que non seulement, ainsi qu'on pouvait le supposer, les conceptions des

-
1. Nous empruntons ces deux termes à Christian MEIER qui les a appliqués à un autre aspect de la politique soviétique dans son article « Die Deutsche Frage », dans *Osteuropa* 8/9, 1971, p. 709.
 2. L'examen des déclarations a été pratiquement « complet ». Nous avons étudié toutes les déclarations de la période 1965-1968 transmises par les divers canaux de traduction. Parmi les sources principales, il faut citer : rapports de presse et rapports de situation de *Radio Free Europe*, Foreign Broadcast Information Service (Washington), *Daily Report*, Joint Publications Research Service - *Eastern Europe Deadline Data*, British Broadcasting Corporation Monitoring Service - *East Europe, Review of International Affairs* (Belgrade), *Scinteia* (Bucarest), Documents officiels des Nations, *Le Monde*, ainsi que les documents recueillis par Christian MEIER dans son « Die Probleme einer Europäischer Sicherheitskonferenz aus der Sicht der Staaten des Warschauer Vertrages und des 'Zehnerausschusses' » (Berichte des Bundesintituts für ostwissenschaftliche und internationale studien, 44, 1970.

gouvernements albanais et yougoslave sur le système européen de l'avenir différaient de la conception soviétique mais qu'il en allait de même pour certains pays-membres du Pacte de Varsovie. Au cours de la campagne en faveur de la conférence européenne, les alliés européens de l'Est n'appliquaient pas servilement les directives de politique étrangère émises par l'URSS. Bien au contraire, pour plusieurs États, cette conférence avait bien plus d'importance que pour l'Union soviétique. Certains des gouvernements de l'Europe de l'Est estimaient que la proposition d'une conférence européenne constituait l'occasion rêvée pour promouvoir les relations bilatérales entre États et les substituer au type de relations bipolaires, de bloc à bloc, entre l'Est et l'Ouest. Quand on dit « certains des gouvernements », il faut en effet préciser qu'il existait, semble-t-il, des différences substantielles d'un pays de l'Europe de l'Est à l'autre dans la période avant 1968 quant au degré de changement qui serait acceptable dans le système européen. D'une façon générale, les pays de l'Est ne s'entendaient pas sur le rôle futur à donner aux alliances ni sur les rôles respectifs de l'Union soviétique et des petits États dans la conduite des relations internationales.

À titre de recension analytique des attitudes adoptées par les dirigeants de l'Europe de l'Est à l'égard de la Conférence sur la sécurité européenne, on identifiera et comparera leurs objectifs à l'égard de leur milieu, c'est-à-dire leurs préférences en ce qui concerne la structure du système européen et leur propre place au sein de ce système³. On se souviendra que le débat sur la sécurité européenne et, plus spécifiquement, à propos de la Conférence sur la sécurité européenne, qui a commencé au milieu des années soixante ne s'est pas concentré exclusivement, ni même principalement, sur le concept traditionnel de la sécurité tel que rattaché au patrimoine national et à la perception de menaces extérieures. Il a plutôt consisté « en une discussion politique légèrement voilée sur le réaménagement aussi bien du système international que du système européen⁴ ». En effet, avant 1969, la conférence n'avait qu'une valeur hypothétique, étant donné la réponse indifférente, voire hostile,

3. Le simple mot « objectif » est tabou pour de nombreux analystes qui exigent que l'analyse de la politique étrangère se limite à l'étude des comportements empiriquement observables. Voir Janice STEIN, « L'analyse de la politique étrangère : à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes », *Études internationales*, II, n° 3, septembre 1971, p. 373. Mais des objectifs énoncés ne constituent un comportement verbal, c'est-à-dire un comportement observable. Le dilemme phénoménologique (le dirigeant croit-il à ce qu'il dit ?) n'est pas grave si nous admettons que la déclaration constitue un événement public, donc un comportement. Peu importe qu'il soit sincère ou non, sa déclaration constituera un signal pour ceux qui l'écoutent. Pour un ouvrage intéressant qui part de cette proposition, voir Thomas M. FRANK et Edward WEISBAND, *World Politics: Verbal Strategy among the Super-powers*, Toronto, Oxford University Press, 1972. Il est particulièrement intéressant de se pencher sur les objectifs à long terme se rapportant au milieu – c'est-à-dire les objectifs qui touchent à la fois au système environnant et au statut de l'État au sein de ce système. C'est d'autant plus intéressant quand on étudie les petits États puisque en général, on estime qu'ils sont incapables de transformer les données de l'histoire et les faits accomplis. Que fait-on alors de ceux qui ne disent rien ? Le silence n'est pas synonyme de satisfaction face au *statu quo*. Cependant, en général, en ce qui concerne les questions diplomatiques internationales (telles que la délimitation des voies maritimes nationales, non-prolifération, convocation de la CSE), on considère que l'État n'a pas fait connaître sa position tant qu'un de ses représentants ne l'a pas annoncée publiquement. Nous nous intéressons aux extraits de la politique étrangère (extraits déclaratoires); nous ne cherchons pas à reconstituer le processus de formation d'une politique. Aussi notre niveau d'analyse le plus bas est celui de l'État-acteur, c'est-à-dire cet ensemble d'individus qui, séparément ou conjointement, (organisations) ont le droit d'agir et, de ce fait, peuvent engager l'unité, c'est-à-dire l'État sur la scène internationale.

4. HASSNER, Pierre, « Change and Security in Europe », première partie, « The Background », *Adelphi Papers*, n° 45, février 1968, p. 24.

des principales puissances de l'Europe de l'Ouest et des États-Unis. Les élites politiques, les spécialistes et les journalistes qui prenaient part aux débats concevaient au départ la conférence comme un paradigme pour un système européen futur. Parce qu'elle était conçue comme un paradigme, la conférence constitue pour nous une pierre de touche. Elle a suscité une cristallisation d'objectifs diffus, professés par les dirigeants des pays de l'Est sur leur milieu. À ce titre, elle nous permet de comparer, d'une part, les préférences révélées des États de l'Est par rapport à celles de l'Union soviétique et, d'autre part, les variations de préférences entre chacun des pays de l'Europe de l'Est.

Les événements de 1968 – l'accélération du mouvement de réforme en Tchécoslovaquie et l'invasion par le Pacte de Varsovie qui y mit fin – transformèrent radicalement les données des relations Est-Ouest pour les gouvernements de l'Europe de l'Est. Après avoir clairement démontré sa primauté en Europe de l'Est, l'Union soviétique décida de se servir de la proposition d'une conférence sur la sécurité européenne comme mécanisme de consolidation du *statu quo* dans son périmètre d'influence. L'URSS entreprit simultanément des négociations directes avec Bonn et Washington pour régler les questions politiques et stratégiques en attente. L'action soviétique eut pour impact immédiat une dissociation des gouvernements qui n'y avaient pas participé (Albanie, Roumanie, Yougoslavie); ces pays se sentirent eux-mêmes menacés par les tentatives soviétiques de légitimer l'opération. Mais bien que la Roumanie et la Yougoslavie tentèrent de devancer la conférence et que l'Albanie intensifia son opposition verbale au projet, leurs efforts s'avèrent vains. Les initiatives soviétiques mirent en branle un processus de négociation d'alliance à alliance afin d'établir l'ordre du jour d'une conférence. L'impact sur les deux États du Nord – la Pologne et la RDA – fut tout aussi accusé. Chaque État – la Pologne de sa propre initiative et la RDA avec hésitation – s'efforça d'obtenir de nouvelles garanties pour sa souveraineté par voie de négociations bilatérales avec l'Allemagne de l'Ouest avant que son statut ne soit établi par voie de diktat. Une fois les obstacles levés, tel que le statut des deux Allemagnes, la convocation d'une conférence semblait imminente en 1972. Dans la deuxième partie, nous devons dès lors passer des objectifs à long terme aux résultats à court terme pour en arriver à la question suivante: Dans quelle mesure les divers pays de l'Europe de l'Est obtiendront-ils satisfaction sur les questions essentielles qui feront vraisemblablement l'objet de négociations dans différents contextes institutionnels?

I – 1965-1968 : LA CAMPAGNE POUR UNE CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

C'est Adam Rapacki, ministre des Affaires étrangères de Pologne qui, lors de son discours aux Nations Unies en décembre 1964, allait lancer le débat à propos de la Conférence sur la sécurité européenne. Rapacki déclarait :

Nous croyons que le moment est venu d'examiner le problème de la sécurité de l'Europe dans son ensemble. Nous devrions étudier l'opportunité de réunir à cet effet une conférence de tous les États européens, à laquelle participeraient bien entendu l'Union soviétique et les États-Unis. Si on le jugeait utile, cette conférence pourrait être préparée par des représentants désignés par l'Organisation du Traité de Varsovie et par l'OTAN, et

éventuellement aussi si on le désirait, par des représentants d'États européens n'appartenant pas à ces deux groupements⁵.

D'autres propositions en faveur d'une conférence pour régler les problèmes de sécurité européenne avaient déjà été mises de l'avant, notamment par l'Union soviétique en 1954. En 1964, une fois de plus, le thème de la sécurité collective constituait la contrepartie d'un changement suggéré dans le statut militaire de l'Allemagne de l'Ouest – il s'agissait cette fois de monnayer les plans de *MLF* (Force multilatérale) et de planification conjointe dont il était question au sein de l'OTAN à cette époque⁶. En janvier 1965, le Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie reprit la suggestion polonaise lors d'une réunion essentiellement consacrée à la force multilatérale (*MLF*) et déclara que ses membres étaient favorables à la convocation d'une « conférence des États européens »⁷.

1 – Le point de vue soviétique

Bien que plusieurs gouvernements est-européens se firent les prosélytes de la proposition en faveur d'une conférence sur la sécurité au cours des années 1965 et 1966, l'Union soviétique l'ignore, se préoccupant des problèmes plus immédiats de consolidation du leadership chez eux et de la cohésion au sein du mouvement communiste mondial. Quand les dirigeants soviétiques revinrent au thème de la conférence, ce fut pour insister sur la participation exclusive des États européens – malgré le fait que les diplomates polonais avaient mentionné les États-Unis dans plusieurs descriptions officielles de la future conférence. La conception soviétique de la CSE, telle que présentée au XXII^e congrès du PCUS en avril 1966, envisageait une conférence strictement européenne pour discuter des questions suivantes : les liens mutuellement bénéfiques entre les États européens, la réduction des armements, la solution du problème « cardinal » de la sécurité européenne, à savoir, la résolution de la question allemande par la reconnaissance des deux États allemands⁸. La formule présentée à Rome et au congrès par le ministre des Affaires étrangères soviétique Gromyko, qui prévoyait une conférence strictement européenne, excluant l'Amérique du Nord, allait constituer le fondement de la campagne du Pacte de Varsovie amorcée à Bucarest en juillet 1966.

Marshall Shulman, entre autres, a intitulé la Conférence sur la sécurité européenne entre 1965 et 1968, une proposition « agitatrice ». Il voulait dire par là que la direction soviétique n'avait jamais conçu le projet comme une invitation concrète à

5. Déclaration à l'Assemblée générale des Nations Unies, 19^e session, 1301^e séance plénière, New York, 14 décembre 1964, paragr. 66, p. 8.

6. L'Union soviétique avait invité les États européens et les États-Unis à se réunir à Moscou ou à Paris vers la fin de novembre 1954. Chaque proposition soviétique correspondait à un changement dans le statut militaire de l'Allemagne de l'Ouest. La proposition de Staline en 1952 pour un pacte de sécurité collective à l'échelle de l'Europe coïncida avec le plan de réarmement de l'Allemagne dans le cadre de la Communauté européenne de défense. La note de 1954 coïncida avec l'entrée de l'Allemagne à l'OTAN. La proposition polonaise de 1964 vint également au moment où les États-Unis essayaient sans succès de vendre à leurs alliés le plan de *MLF* qui aurait permis d'impliquer l'Allemagne de l'Ouest dans la planification nucléaire.

7. Voir le communiqué publié dans la *Pravda* du 22 janvier 1965 et reproduit dans REMINGTON, Robin A., *The Warsaw Pact*, Cambridge, MIT Press, 1971, pp. 206-209.

8. Marshall, SHULMAN, « A European Security Conference », *Survival*, décembre 1969, p. 374.

la négociation et à la convocation d'une réunion véritable⁹. La proposition en faveur de la CSE consistait plutôt en un instrument de propagande destiné à mettre en relief la crise au sein de l'OTAN (la France s'étant retirée des organismes militaires de l'OTAN en juin 1966) et à encourager la dissolution de cette organisation (le renouvellement de l'OTAN devant avoir lieu en 1969). Le projet de conférence reprenait deux anciennes propositions soviétiques : un pacte de non-agression entre les deux alliances et leur démantèlement simultané en faveur d'un accord de sécurité collective (déjà prévu à l'article II du Traité de Varsovie). À titre de paradigme du système européen de l'avenir, la proposition soviétique en faveur de la CSE suggérait l'édification d'une Europe affranchie de la surveillance tutélaire des États non européens (c'est-à-dire des États-Unis) ; la puissance supérieure de l'Union soviétique garantirait alors la sécurité de l'Europe - la sécurité étant définie fondamentalement comme des garanties (militaires) contre la seule menace réelle : le revanchisme allemand.

2 - Variations est-européennes

Contrastant avec le soutien très sporadique de l'Union soviétique à l'égard de sa propre proposition agitatrice sur la CSE, certains des alliés socialistes s'emparèrent de l'idée et lui donnèrent un contenu qui n'était autre qu'une rationalisation des tentatives faites pour élargir les marges d'initiatives nationales dans les relations Est-Ouest. La Roumanie et la Hongrie en particulier, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et la Pologne également, bien qu'à différents degrés et à différents moments, considérèrent la conférence comme un cadre acceptable pour leurs propres *Westpolitik* respectives. La CSE offrait à ces États une raison d'être légitime à l'expansion de leurs relations bilatérales aussi bien avec les pays neutres qu'avec les pays de l'Europe de l'Ouest.

Les diplomates polonais, par exemple, entreprirent en 1965-1966 une série de conversations bilatérales avec les gouvernements ouest-européens pour promouvoir leur proposition en faveur d'une CSE. Le communiqué clôturant la visite du ministre des Affaires étrangères Rapacki en Belgique, en février 1965, prenait acte du fait que les Belges avaient « pris connaissance » de la proposition en faveur d'une CSE ; de même, les rapports des conversations polono-britanniques en août de la même année faisaient allusion à l'intérêt que les Britanniques avaient porté à la CSE¹⁰. À Prague, le ministre des Affaires étrangères danois admettait officiellement devant ses hôtes qu'une conférence « serait utile si elle était soigneusement préparée » et quelques jours plus tard, à Varsovie, le communiqué conjoint polono-danois réitérait cette conviction¹¹.

Se référant à la CSE qu'ils présentaient comme un idéal qui nécessitait une préparation intense par l'intermédiaire d'échanges diplomatiques bilatéraux pour améliorer le « climat » initial, les représentants de l'Europe de l'Est soulignaient le rôle essentiel que pouvaient jouer les petites puissances dans les relations internationales ; cette attitude contrastait évidemment avec leur rôle antérieur de subordonnés au sein

9. *Ibid.*, p. 379. D'autres auteurs ont exprimé la même chose : Wolfgang KLAIBER, « Security Priorities in Eastern Europe », *Problems of Communism*, mai-juin 1970, pp. 32-44 ; Karl BIRNBAUM, *Peace in Europe: East-West Relations 1966-1968* ; Oxford, Oxford University Press, 1970, p. 75.

10. *PAP* (Varsovie), 8 août 1965.

11. *PAP* (Varsovie), 3 septembre 1965.

d'une alliance fortement hiérarchisée. En 1964-65, le changement dans la nature des relations entre l'Union soviétique et les États-Unis – généralement dénommé « détente » des super-puissances – avait remis en question la nécessité de subordonner les politiques nationales aux impératifs de l'alliance sur n'importe quelle question¹². Si la perspective d'un conflit nucléaire à court terme sur l'Europe s'était estompée, comme le proclamaient les deux Grands, il n'apparaissait plus aussi indispensable pour les petites puissances de se conformer rigoureusement aux principes de l'alliance régissant la politique internationale en Europe. Il devenait possible de varier les politiques nationales en Europe, d'ébaucher de nouvelles formes de relations diplomatiques, d'inaugurer des relations culturelles ou économiques avec des États qui, auparavant, étaient isolés derrière les barrières des alignements respectifs¹³.

Au moment où les ministres des Affaires étrangères du Pacte de Varsovie se réunirent à Bucarest, en juillet 1966, pour formuler une approche commune pour la campagne en faveur de la CSE, les petits alliés, à l'exception de la RDA, professaient déjà un intérêt marqué pour une poursuite des relations bilatérales et refusaient de se limiter à des déclarations conjointes sur la question dans le cadre multilatéral de l'alliance. Au cours de l'année 1965, les relations bilatérales entre l'Est et l'Ouest avaient connu une recrudescence remarquable. L'Italie, par exemple, avait signé cinq accords commerciaux à long terme et trois accords économico-technico-scientifiques avec des pays de l'Europe de l'Est au cours de cette seule année. L'accord italo-tchécoslovaque était le premier que la Tchécoslovaquie signait avec un État capitaliste depuis la guerre. Étant donné l'absence de relations officielles entre Bonn et les capitales est-européennes, les contacts avec la RFA étaient nécessairement à l'état embryonnaire mais les contacts non gouvernementaux se multipliaient. On peut noter, par exemple, que le représentant des industries Krupp négocia des accords de coopération industrielle avec la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne. Toutes les visites politiques de personnages importants bénéficièrent d'une vaste publicité dans la presse officielle des pays de l'Est : les ministres des Affaires étrangères de Roumanie et de Hongrie, le Premier Ministre polonais, le Premier Ministre adjoint de Bulgarie, tous dirigèrent des délégations gouvernementales à Paris (Janos Peter devint le premier ministre des Affaires étrangères hongrois à avoir des conversations officielles en France depuis la chute de la double monarchie !). D'innombrables protocoles entre les petits États européens accélèrent le processus de normalisation des relations interétatiques (par exemple, abolition des visas, élévation des légations au rang d'ambassades, règlement de contentieux privés, etc.).

De même, au sein des organisations internationales, les représentants de l'Europe de l'Est s'écartèrent des limites imposées par le « caucus soviétique » pour coopérer avec des pays neutres et même ouest-européens en vue de promouvoir davantage les

12. Avant 1960, il eut été utopique de penser que les petits États socialistes pouvaient avoir des intérêts politiques (au niveau inter-systémique) différents de ceux de l'Union soviétique. Les querelles entre les partis devaient être certainement intenses (particulièrement à propos du *Comecon*, en 1961-1963, et de la Chine) puisque la seule manifestation d'autonomie nationale – la décision hongroise de se retirer du Pacte de Varsovie en 1956 – fut sévèrement punie. Le premier exemple de vote divergent aux Nations Unies de la part d'un membre de l'alliance survint en 1965, alors que la Roumanie adopta une attitude dissidente sur une question de contrôle des armements. Voir Jacques LEVESQUE, *Le conflit sino-soviétique et l'Europe de l'Est*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969, p. 203.

13. Pour un sommaire remarquable sur les origines de la détente, voir Philippe WINDSOR, « NATO and European Detente », *The World Today*, septembre 1967, p. 365.

échanges Est-Ouest. Pour la première fois dans l'histoire de l'après-guerre, à l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1965, un groupe de délégués représentant l'Europe de l'Est, l'Europe de l'Ouest et les pays neutres, introduisirent ensemble une résolution recommandant la promotion de la coopération entre les États européens à systèmes politiques et sociaux différents¹⁴. Leurs représentants de mission à l'ONU de ce groupe se rencontrèrent ensuite pour étudier d'autres projets que cette association « trans-alliée » pourrait entreprendre. Du côté des pays de l'Est, on comptait la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie et la Yougoslavie. À la Commission économique pour l'Europe (CEE) de Genève en avril 1966, les mêmes États, sans l'intervention ni la collaboration d'aucune des super-puissances, introduisirent à nouveau une résolution conjointe demandant une mise en œuvre programmée d'une coopération paneuropéenne.

Au cours des consultations de juin et de juillet 1966, entre les ministres des Affaires étrangères de l'Europe de l'Est ayant pour but d'élaborer une approche commune face aux questions européennes sous les auspices du Pacte de Varsovie, il apparut clairement que de nombreux États n'étaient pas disposés à laisser l'alliance réduire à néant leurs espoirs d'engager de nouvelles relations intereuropéennes. Après presque un mois de négociations intenses à Moscou et à Bucarest, et en dépit d'une résistance farouche de la RDA à toute approche bilatérale¹⁵, le point de vue des autres États de l'Europe de l'Est finit par prévaloir. Leur objectif qui consistait à obtenir un plus grand rôle dans les affaires internationales européennes fut explicitement inscrit dans la déclaration finale énoncée par le Pacte après sa réunion officielle de Bucarest. Après avoir stipulé qu'une CSE constituait un objectif commun de l'alliance, la déclaration reconnaissait le droit de chaque État d'y parvenir selon ses possibilités : « Les États... sont prêts à utiliser aussi d'autres méthodes pour discuter des problèmes de la sécurité européenne : pourparlers par voie diplomatique, rencontres des ministres des Affaires étrangères ou des représentants spéciaux, sur une base bilatérale ou multilatérale, contacts au sommet. »

Il est clair que la déclaration du Pacte représentait une concession de l'Union soviétique à l'égard des demandes de l'Europe de l'Est, surtout si l'on considère les efforts sous-jacents des Soviétiques en 1965-66 pour établir une politique *uniforme* quant aux relations Est-Ouest dans le cadre de la CSE.

À la fin de 1965, on en était toujours à supputer, aussi bien à Washington qu'à Moscou, les conséquences de la détente, l'impact que pourraient avoir les échanges bilatéraux Est-Ouest sur la cohésion des alliances respectives. Chaque super-puissance avait espéré que les *faits accomplis* en Europe provoqueraient le relâchement des liens à l'intérieur de l'alliance de son vis-à-vis sans provoquer de scission dans la sienne. D'un côté, la radio et la presse soviétique dissociaient nettement les intérêts européens et les intérêts américains tout en secouant l'épouvantail du revanchisme ouest-allemand pour empêcher un fléchissement idéologique au sein du Pacte. De l'autre, les dirigeants américains parlaient de jeter des ponts individuels vers chacun des États communistes (en 1964-66), attribuant la menace militaire en Europe de l'Ouest exclusivement à l'Union soviétique.

14. Résolution 2129 (XX), 21 décembre 1965. Voir ci-dessous pour plus de détails.

15. KLAIBER, p. 37 et *The New York Times* du 16 juin 1966.

Pour préserver sa propre sphère d'influence, la nouvelle direction soviétique cherchait un moyen pour imposer une certaine cohésion à la multiplicité des contacts établis par les Européens de l'Est avec l'Europe de l'Ouest. Dès mars 1965, des rumeurs dans la presse occidentale et yougoslave laissaient présager que les conversations entre Bonn et Bucarest en ce qui avait trait aux missions consulaires et aux règlements sur les visas, constituaient en fait le prélude à une reconnaissance diplomatique officielle¹⁶. On se demandait s'il n'y avait pas un lien entre une diplomatie nationale bien affirmée et une résurgence du nationalisme de droite dans le pays? Le dirigeant hongrois, Janos Kadar, se sentit obligé de déclarer que si « effectivement, la conscience nationale s'était éveillée », cela ne représentait pas un chauvinisme réactionnaire mais bien un sentiment socialiste profond – « Le patriotisme socialiste est aussi la solidarité avec les autres pays socialistes¹⁷. »

Pour répondre à l'accélération des politiques de détente inter-européennes, Moscou choisit de créer parmi les membres du Pacte de Varsovie un mécanisme permanent de consultation politique, y compris un programme préalable de coordination détaillée sur les questions de politique étrangère. Brejnev commença en automne 1965 par consulter les dirigeants de l'Europe de l'Est sur cette question. L'Union soviétique annonça son intention de restructurer le Pacte de Varsovie lors du XXIII^e congrès du PCUS, en avril 1966. Mais la direction roumaine défia directement l'Union soviétique à ce sujet quand, en mai 1966, Ceausescu dénonça vigoureusement les efforts soviétiques antérieurs pour contrôler les partis alliés. Bien plus, il approuva une fuite calculée au profit de la presse internationale sur les détails des plans soviétiques. En ramenant le débat sur ces questions à un niveau multilatéral au cours des réunions ministérielles du Pacte en juin et juillet, les Roumains parvinrent à obtenir des Russes qu'ils se rétractent. Leur succès même démontre que d'autres gouvernements également comptaient étendre plutôt que réduire leur rôle dans les relations Est-Ouest. L'Union soviétique accepta de ne pas imposer la loi de l'alliance sur les détails de la politique; bien plus, elle admit la préférence de ses alliés pour un consensus vague et purement de forme sur l'approche du Pacte vis-à-vis des problèmes de l'Europe et, plus spécifiquement, de la CSE¹⁸.

Telle qu'élaborée par les membres du Pacte de Varsovie à Bucarest, la proposition en vue d'une CSE consistait essentiellement en une technique verbale « agitatrice » destinée à donner une signification à la détente européenne et à permettre d'en tirer parti. On concevait les contacts entre les États socialistes et non socialistes comme autant d'occasions pour œuvrer en faveur de la dissolution de l'OTAN et de la création d'un système de sécurité exclusivement européen. Les petites puissances de l'alliance (à l'exception de la RDA) allèrent au-delà de la simple déclaration soviétique

16. Voir *Tanyug*, 22 mars 1965.

17. Déclaration de Janos Kadar à l'Assemblée nationale citée par *Budapest Home Service*, 11 février 1965. Pour une étude des nationalismes hongrois et roumain, voir Gabriel FISHER, « Nationalism and Internationalism in Hungary and Roumania », *Canadian Slavonic Papers*, X, n° 1, 1968, pp. 26-41.

18. De nombreux auteurs révèlent les détails du marchandage à l'intérieur de l'alliance, entre les membres du Pacte de Varsovie en 1965-1966. Voir par exemple LEVESQUE, *op. cit.*, p. 217; Malcolm MACKINTOSH, « The Evolution of the Warsaw Pact », *Adelphi Papers*, n° 58, juin 1969, p. 9; Fritz ERMATH, *Internationalism, Security and Legitimacy: the Challenge to Soviet Interests in East Europe, 1964-1966*, Santa Monica, Rand Corporation Memorandum RM-5909-PR, mars 1969, pp. 33ss; voir enfin Nicolae CEAUSESCU, *Romania pe drumul desavirsirii constructiei socialiste*, Bucarest, Editura Politică, 1968, vol. I, pp. 412ss (Déclaration du 6 mai 1966).

et s'efforcèrent d'étendre leurs initiatives bilatérales avec l'Ouest pour leur propre avantage. Les liens avec des membres en dehors de l'alliance serviraient, espérait-on, à assurer la survie du pluralisme et à réduire les possibilités d'un retour à la bipolarité étroite où les petits États n'auraient qu'un rôle minime à jouer. On estimait que les contacts avec les États européens de l'Ouest offriraient aux régimes de l'Europe de l'Est des avantages potentiels sur les plans touristique, commercial et technologique, sans compter, à court terme, le prestige interne qui découlerait de telles rencontres « au sommet », à petite échelle.

Après la déclaration de Bucarest, le développement multilatéral d'interactions bilatérales s'accéléra entre les États européens de l'Est et les membres européens de l'OTAN. À chaque démarche, on prenait soin d'expliquer qu'il s'agissait là d'un pas vers la « sécurité européenne ». Deux exemples, un bilatéral (entre la Pologne et la Belgique), l'autre multilatéral (le groupe des Neuf) suffisent à illustrer la façon par laquelle les États européens de l'Est ont utilisé la déclaration du Pacte de Varsovie pour promouvoir leurs propres intérêts.

La Pologne entreprit d'élargir le cadre de sa coopération déjà unique avec un membre de l'OTAN, la Belgique. Les relations spéciales entre les deux pays avaient débuté avec la visite amicale du ministre belge des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, à Varsovie en décembre 1963. Dès 1965, le communiqué conjoint suite à la visite du ministre des Affaires étrangères polonais, Adam Rapacki, à Bruxelles, faisait état d'un gel des armements nucléaires en Europe centrale ainsi que d'un nouvel accord de coopération industrielle et technique (c'était là le premier accord de la Pologne communiste avec un pays à gouvernement socialiste)¹⁹. La confiance cumulative qui s'était établie à la suite de ces rencontres bilatérales était telle qu'en septembre 1966, les deux ministres des Affaires étrangères s'étaient entendus

pour organiser systématiquement des consultations polono-belges à différents niveaux. Celles-ci porteraient à la fois sur des problèmes bilatéraux communs et sur les problèmes internationaux intéressant les deux parties – particulièrement ceux qui concernent la sécurité européenne²⁰.

Leur décision n'était pas sans quelque importance. Au début 1967, des haut-fonctionnaires des deux ministères rédigèrent une résolution conjointe qui fut présentée en avril à la session plénière de la Commission économique pour l'Europe. Cette coordination était d'autant plus remarquable qu'ils violaient ainsi un rituel vieux de vingt ans à la CEE. En effet, traditionnellement, tous les projets de résolution devaient être débattus au sein de l'un ou l'autre caucus des deux blocs (Est ou Ouest, y compris les neutres). Il fallait attendre que le consensus se soit fait dans un groupe et ensuite dans l'autre pour que la résolution soit soumise en session plénière aux fins d'approbation par acclamation. Au contraire, ces deux petites puissances ignorèrent les caucus de bloc dominés par les grandes puissances et procédèrent de façon indépendante – avec succès.

Le groupe des Neuf constitue peut-être l'expression la plus symbolique du désir des gouvernements est-européens d'encourager le pluralisme au sein de la politique

19. *PAP*, 17 février 1965. Un peu plus tard au cours de la même année (*PAP*, 11 décembre 1965) la Belgique et la Pologne signaient un accord de coopération dans le secteur de la recherche sur les applications pacifiques de l'énergie nucléaire – l'accord prévoyait l'échange d'information et d'experts.

20. Communiqué conjoint rapporté dans *La Libre Belgique* du 9 septembre 1966.

interétatique européenne. Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, les neuf États en question – la Belgique, le Danemark (OTAN), l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Yougoslavie (non alignés), la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie (Pacte de Varsovie) – se réunirent aux Nations Unies en décembre 1965. Au cours des trois années qui suivirent, ces neuf pays créèrent une identité de groupe fragile en évoquant leurs propositions conjointes et leurs préférences communes pour des communiqués intergouvernementaux et des déclarations politiques unilatérales. Ils parvinrent à préserver une association souple par des rencontres annuelles de leurs ministres des Affaires étrangères (1966, 1967), par une réunion de délégués parlementaires et de fonctionnaires des Affaires étrangères (Belgrade, 1966) et enfin, par des consultations *ad hoc* entre leurs représentants dans diverses organisations internationales. Les neuf États soumièrent, à titre de Groupe, six résolutions – toutes comportaient comme objectif global la promotion de la coopération paneuropéenne entre tous les États, petits ou grands, en dehors des alliances. Le groupe des Neuf constitue un rare exemple de la participation d'États européens de l'Est à des rencontres internationales indépendamment et sans la collaboration de l'Union soviétique.

Bien qu'à l'origine, le groupe des Neuf n'avait aucune relation reconnue avec la campagne naissante en faveur de la conférence sur la sécurité européenne, lors de leur rencontre aux Nations Unies en automne 1966, les neuf ministres des Affaires étrangères endossèrent unanimement le projet de conférence sur la sécurité européenne. Plus précisément, ils s'entendirent pour utiliser la CSE afin de justifier leur diplomatie coopérative. La presse roumaine alla jusqu'à qualifier la rencontre des neuf ministres de « petite conférence européenne » et soutint qu'un système de sécurité européenne ne pouvait émerger que de dialogues bilatéraux susceptibles de mener ultimement à une coopération intereuropéenne multilatérale²¹. Le ministre des Affaires étrangères danois exprimait le même point de vue quand il expliqua qu'une conférence demandait une préparation à la fois par des contacts bilatéraux et multilatéraux pouvant mener à des accords concrets sur des questions économiques, culturelles, commerciales, politiques et scientifiques²². Les chefs d'État du groupe des Neuf établirent leurs propres conditions à l'un des objectifs notoires du Pacte de Varsovie, légitimant ainsi leur demande en faveur d'une expansion des contacts bilatéraux Est-Ouest. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères de la Hongrie justifiait la diplomatie expérimentale de son pays :

Nous participons volontiers à n'importe quel débat international – par exemple, à la conférence des ministres des Affaires étrangères des neuf pays à l'occasion d'une rencontre aux Nations Unies – si nous estimons qu'une telle conférence peut ouvrir la voie à une conférence pan-européenne sur la sécurité²³.

La Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie firent appel à des analogies puisées dans l'histoire pour indiquer leurs préférences pour des contacts accrus « transalliés » par rapport aux contacts exclusivement interalliés. La Hongrie, particulièrement en 1966-67, ressuscita l'idée d'une Confédération du Danube (qui comprendrait l'Autriche mais non l'URSS) tandis que la Bulgarie revitalisa les vieux plans de coopération

21. *Scinteia*, 24 octobre 1966.

22. Interview accordée à *Die Welt* et reproduite dans *Scinteia*, 24 octobre 1966.

23. *Nepszabadsag*, article paru le 25 décembre 1966 de M. Peter et intitulé « La Hongrie et l'Europe ».

balkanique²⁴. Les spécialistes roumains époussetèrent soigneusement leurs livres d'histoire d'avant-guerre pour découvrir une continuité entre la diplomatie indépendante de Titulescu et celle de Ceausescu. On mit particulièrement l'accent sur la Petite Entente (la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie) à titre d'exemple d'une contribution de petits États à la sécurité européenne (définie comme la lutte contre l'expansionnisme allemand)²⁵. Ces références à des schèmes historiques, qui jadis étaient l'apanage exclusif de petits États, membres, de nos jours, d'alliances différentes, étaient incompatibles avec les formes actuelles d'allégeances rigides – en d'autres mots, elles étaient incompatibles avec le *statu quo* au milieu des années soixante.

Parmi les conditions déterminantes de la détente, la campagne pour une conférence « symbolique » sur la sécurité européenne révélait un objectif commun des gouvernements des pays de l'Europe de l'Est, à savoir, la volonté d'accroître le rôle de leurs gouvernements dans le système européen par l'élargissement des marges d'initiatives nationales en politique étrangère. Mais les références à la Conférence sur la sécurité en Europe de la part de certains pays de l'Europe de l'Est allèrent au-delà de l'articulation d'un objectif intermédiaire. Au lieu de simplement chercher à réévaluer leur place dans le système, ils s'efforçaient d'atteindre un objectif à long terme qui consistait à réviser entièrement le système de relations internationales en Europe. À titre de seconde proposition de l'alternative au système déterminé par la structure des deux alliances, ils suggéraient un nouveau paradigme pour le système européen. Contrairement au paradigme soviétique qui reposait sur la permanence de l'hégémonie soviétique, leur système consistait en une version idéalisée de l'Europe des États où toutes les nations, petites ou grandes, pourraient entretenir des relations multiples selon leurs intérêts respectifs sur la base de l'égalité souveraine des membres. Nous tirerons quelques exemples à cet effet dans les cas yougoslave et roumain.

Les spécialistes et les dirigeants roumains élaborèrent une philosophie des relations internationales qui s'écartait passablement de celle qu'on aurait pu tirer des principes marxo-léniniens. Fusionnant les crédos traditionnels du droit international bourgeois et une certaine glorification des « petites puissances », ils évoquaient un monde où ne joueraient ni les divergences idéologiques ni les écarts de puissance et où la sécurité serait synonyme de relations interétatiques bilatérales.

Les dirigeants yougoslaves avaient constamment exposé leur opposition à tout regroupement rigide économique ou militaire ainsi que leur préférence, exprimée par le dogme du non-alignement, pour la dissolution des alliances en faveur de réseaux informels d'interactions entre États égaux. Passant du Tiers-Monde à l'Europe comme foyer de ses préoccupations en 1964-1965 (en réponse à la fois à un ralentissement et à une fragmentation du mouvement non aligné ainsi qu'à un besoin

24. Voir Charles ANDRAS, « Neighbours on the Danube: New Variations on the Old Theme of Regional Cooperation? » *Radio Free Europe*, décembre 1967, de même que James F. BROWN, *Bulgaria under Communist Rule*, New York, Praeger, 1970.

25. En 1967, la maison d'édition de Bucarest, Editura stiintifica, ré-édita une série de discours de Titulescu, un volume de documents relatifs à sa diplomatie ainsi qu'une biographie de l'ancien ministre des Affaires étrangères. L'année suivante parurent l'histoire de la petite entente (*Mica Intelegere*, Bucarest, Editura politica, 1968) de Eliza CAMPUS, ainsi qu'un volume sur les alliances d'avant-guerre de la Roumanie avec les petits États de la Ligue balkanique: Cristian POPISTEANU, *Romania si Antanta Balcanica*, Bucarest, Editura politica, 1968.

de devises d'exportations pour soutenir ses réformes économiques fragiles sur l'autogestion), la Yougoslavie s'écarta d'une politique de protection par le non-alignement pour encourager au contraire le désengagement actif²⁶. Les dirigeants yougoslaves déclarèrent aux Européens que « les confins des blocs sont devenus trop exigus pour la poursuite des intérêts nationaux²⁷ ».

Le gouvernement yougoslave était disposé à reconnaître l'utilité de la proposition sur la CSE à titre de justification pour les petites puissances dans leurs efforts pour redéfinir et articuler leurs intérêts nationaux par la voie d'une diplomatie Est-Ouest indépendante. Mais la Yougoslavie n'accorda jamais son soutien inconditionnel à la proposition. Considérée comme une proposition soviétique, la conférence, ainsi que la réponse de l'OTAN, devenaient essentiellement « des propositions destinées à régulariser les relations entre les blocs militaires²⁸ ». La Yougoslavie n'était prête à soutenir qu'une conférence « bien préparée ». Elle adopta cette attitude dans les communiqués conjoints qu'elle faisait généralement suivre d'exégèses unilatérales où elle exprimait toutes ses réserves. Pour la Yougoslavie, une conférence, si elle avait lieu, ne pouvait qu'être dominée par les intérêts des super-puissances et ne pouvait par conséquent être confondue avec un véritable système global de sécurité. Le paradigme yougoslave d'un système européen était passablement différent du schème soviétique : « Nous voyons l'avenir de l'Europe, non pas dans la division, mais essentiellement dans une communauté d'intérêts d'États indépendants et égaux²⁹. »

Les variations dans les attitudes est-européennes à l'égard de la conférence symbolique des années 1965 et 1966 allaient de l'exploitation de la proposition par la Roumanie et la Yougoslavie à titre de paradigme de dépoliarisation, à l'utilisation du projet par la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne et (en 1968) la Tchécoslovaquie, pour légitimer la diplomatie bilatérale Est-Ouest. De son côté, la RDA soutenait la CSE à titre de mode de propagande utile dans la mesure uniquement où elle permettait de devancer toute initiative ouest-allemande. En 1967, la RDA retirera son appui dès que la consolidation face à l'offensive diplomatique de Bonn prendra le pas dans l'ordre de ses préoccupations, sur toute autre question³⁰. Enfin, l'ultime variation est celle de l'Albanie qui rejette tout ce qui peut ressembler à une « machination » soviétique.

En revitalisant les objectifs diffus des dirigeants de l'Europe de l'Est en ce qui a trait au système politique européen, la campagne en faveur de la CSE donna lieu

26. Les efforts des principaux porte-parole du non-alignement – Tito, Shastri, Sékou Touré et Nasser – pour revigorer le mouvement en 1965 échouèrent. Pour un rapport des consultations qui eurent lieu et sur le ton désabusé des débats, voir le rapport *Tanyug* du 28 juillet, du 2-4 août et du 1-3 septembre 1965. La réforme économique de juillet 1965 représentait le point culminant d'une série de réformes destinées à instaurer une démocratie industrielle. À Belgrade, en 1965, on se préoccupait beaucoup des déficits commerciaux avec les pays de l'AELE, et de la CEE. Voir les rapports *Tanyug* du 2 mars 1965 et du 26 octobre 1965. Pour un compte rendu yougoslave du changement de politique, c'est-à-dire du passage du non-alignement global à une politique plus centrée sur l'Europe, où il était permis de collaborer avec certains pays alignés, voir Ranko PETKOVIC, « Non-alignment in the Contemporary World », *Studies*, n° 26, Belgrade, 1963.

27. M. NIKEZIC, ministre des Affaires étrangères, « Yugoslavia's Foreign Policy in 1967 », *Documents*, n° 14, Belgrade, 1967, p. 11.

28. *Politika*, 20 juin 1968, citant le discours du ministre des Affaires étrangères Nikezic à une session conjointe de l'Assemblée fédérale, le 19 juin.

29. NIKEZIC, *Documents*, p. 16.

30. Pour une analyse complète des politiques de la RDA, voir Christian MEIER, « Die DDR und die Europäische Sicherheitkonferenz », *Berichte des Bundesintituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien*, 56/1970, 29p.

également à différentes interprétations de l'expression « sécurité européenne » parmi les pays-membres du Pacte de Varsovie. Toutes les élites dirigeantes n'étaient pas prêtes à concéder que les priorités fondamentales de l'alliance et les intérêts nationaux demeuraient identiques, même sur la question clé de la sécurité, à savoir, la menace allemande. Les divergences entre les préférences nationales et les priorités de l'alliance parmi les alliés allaient se manifester au grand jour quand au début 1967, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie répondirent ouvertement et favorablement à l'offensive politique de la République fédérale allemande. Par son *Ostpolitik*, le nouveau gouvernement sous Kiesinger cherchait à renverser la doctrine Hallstein d'ostracisation des États qui reconnaissaient la RDA et s'efforçait d'obtenir la reconnaissance des capitales est-européennes.

La Roumanie devint le premier État est-européen à reconnaître la République fédérale, le 31 janvier 1967. À la grande surprise de plusieurs alliés, les médias hongrois annoncèrent que Budapest était également « intéressé à améliorer ses relations avec la RFA. Après tout, toute la politique étrangère hongroise était dédiée à la sécurité européenne. Aussi « pour réaliser cette sécurité, il était nécessaire de développer les relations avec la République fédérale allemande ³¹ ». À la conférence des ministres du Pacte de Varsovie dans la capitale polonaise en février, les Allemands de l'Est, les Polonais et les Soviétiques tentèrent d'établir des conditions préalables obligatoires à toute conversation ultérieure avec les représentants ouest-allemands. Et pourtant, quelques semaines plus tard, le ministre des Affaires étrangères de Bulgarie déclarait lors d'une conférence de presse que « la Bulgarie était intéressée par n'importe quel dialogue que pourrait suggérer l'Allemagne de l'Ouest » et qu'elle ne poserait « aucune condition préalable ³² ». La sensibilité aux appels de la sirène ouest-allemande était probablement l'indicateur le plus révélateur d'une nouvelle tendance : même les élites de deux États naguère très sensibles aux moindres nuances de la politique étrangère soviétique (la Bulgarie et la Hongrie) n'alignaient plus automatiquement leurs intérêts nationaux aux exigences et impératifs de l'alliance tels qu'interprétés à Moscou ou à Pankow ³³.

Les variations dans les réactions à l'*Ostpolitik* correspondent approximativement à la distinction traditionnelle entre les États du nord et les États du sud de l'Europe de l'Est. Les élites dans le secteur nord – Tchécoslovaquie, Pologne, RDA – ont généralement ressenti une menace plus grande de la part de la RFA que leurs camarades du sud, à la fois parce que les deux premiers ont connu l'occupation nazie et parce que la RDA craignait une révision des frontières non encore établies juridiquement après la Deuxième Guerre mondiale. Au contraire, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie avaient passé une bonne partie de la guerre sous la bannière de l'Axe et n'avaient par conséquent pas les mêmes raisons historiques et géographiques de se sentir en danger. Pour évaluer les avantages relatifs de l'alliance militaire

31. *MTI*, le 2 février 1967.

32. *Le Monde*, (1^{er} avril 1967), rapport sur la réunion du Pacte. M. Bashev parla à Copenhague le 6 mars. La citation est tirée du rapport sur la situation en Bulgarie de *Radio Free Europe* (7 mars 1967), p. 7. Pour plus de détails à propos de la réaction bulgare face à l'*Ostpolitik*, voir Michael COSTELLO, « Self-Interest versus Orthodoxy: A Study of Bulgaria's Relationship with the Federal Republic of Germany », *Radio Free Europe, Bulgaria*, 4 mai 1970.

33. Pour un compte rendu plus détaillé, voir Lawrence L. WHETTEN, *Germany's Ostpolitik: Relations between the Federal Republic and the Warsaw Pact Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1971, chapitre 3.

pour les membres respectifs, on peut se servir des données sur les manœuvres conjointes du Pacte. Elles révèlent des différences dans l'intensité de la participation à l'alliance, qui viennent confirmer la distinction traditionnelle entre le nord et le sud³⁴.

Manœuvres conjointes du Pacte de Varsovie, 1961-1966

URSS	100%
RDA	55%
Pologne	45%
Tchécoslovaquie	36%
Hongrie	23%
Roumanie	18%
Bulgarie	17%

Source: Calculé à partir des manœuvres citées par R. A. REMINGTON, « The Changing Soviet Perception of the Warsaw Pact », M. I. T. Center for International Studies C/6724, appendice II, p. 156 et reproduit dans LAUX, *Journal of Peace Research*.

Dès que l'*Ostpolitik* de Bonn eut révélé l'absence de conformité entre les perceptions individuelles des nations et celles qui prévalaient au sein de l'alliance concernant la menace fondamentale pour le Pacte – à savoir, le « revanchisme » allemand –, les priorités soviétiques passèrent rapidement de la désintégration de l'OTAN à la consolidation de l'alliance orientale. Bien qu'à la conférence de Karlovy Vary en avril 1967, les partis communistes dirigeants et non dirigeants manifestèrent leur appui à l'idée d'une conférence sur la sécurité, les recommandations portaient sur la mobilisation des groupes de pression au sein des pays de l'Europe de l'Ouest afin de les inciter à militer en faveur du retrait de l'OTAN. Il n'était pas question de diplomatie interétatique destinée à préparer le terrain pour des négociations sur la conférence. La Roumanie et la Yougoslavie étant absentes, dans sa déclaration finale, la conférence de Karlovy Vary abandonna les conceptions de Bucarest de juillet 1966. Au lieu de proposer la dissolution simultanée des deux alliances, la déclaration évoquait le retrait des troupes étrangères (c'est-à-dire américaines) du théâtre européen³⁵.

Après la conférence de Karlovy Vary, l'appui unilatéral de l'Union soviétique à la conférence sur la sécurité européenne s'évanouit. Divers événements néfastes pour l'URSS allaient la détourner des expériences nouvelles dans le domaine des relations Est-Ouest et la plonger dans un nouveau cycle de consolidation. Parmi les événements en 1967, on peut citer la victoire d'Israël dans la guerre des Six Jours, le regroupement de l'OTAN à Bruxelles, le bombardement américain à Haïphong, la nouvelle explosion nucléaire en Chine et une crise prolongée au niveau de la direction à Prague.

Tout au long de l'année 1967, les gouvernements de l'Europe de l'Est continuèrent néanmoins à accorder leur appui à la CSE lors de communiqués conjoints publiés au cours d'échanges avec les pays neutres ou les nations occidentales. Le groupe des

34. Voir KLAIBER, *op. cit.*, pour une interprétation du calcul est-européen et pour les détails de la crise de reconnaissance.

35. SHULMAN (p. 377) reconnaît également ce changement.

neuf ministres des Affaires étrangères se réunit à nouveau à New York en octobre. Mais le silence de l'Union soviétique à propos de la CSE impliquait nettement une suspension de l'autorisation accordée à la diplomatie des petits États. Contrairement à ce qui s'était passé en 1966, la publicité entourant la session des Neuf en 1967 fut réduite au strict minimum. Peu après la réunion, les commentateurs et les spécialistes bulgares renouèrent avec la tradition des vendettas contre la Yougoslavie alors que ces querelles de voisinage avaient été passées sous silence pendant de nombreuses années.

Au cours de l'année 1968, le rythme du changement s'accéléra à Prague et l'Union soviétique exerça des pressions croissantes sur ses alliés européens pour leur faire renoncer à toute déviation par rapport à la ligne monolithique de l'Alliance en ce qui concernait les questions de sécurité ou les relations Est-Ouest. Les inquiétudes soviétiques face aux conséquences de la détente semblèrent se matérialiser au moment où certains intellectuels tchécoslovaques adoptèrent le thème de la solidarité des petits États et évoquèrent la Petite Entente. La désapprobation implicite du rôle de l'Union soviétique dans l'alliance ainsi que du rôle de l'alliance dans la sécurité Est-Ouest eut des implications profondes aux yeux des Soviétiques, surtout à une époque où le dogme marxiste-léniniste fondamental de la prépondérance absolue du parti communiste était remis en question et où l'Allemagne de l'Ouest cherchait à se réconcilier avec l'Est³⁶. Les dirigeants hongrois et polonais soulignèrent abondamment l'importance du Pacte de Varsovie et dénoncèrent la futilité des politiques indépendantes pour les petites nations :

Cette alliance offre aux petites nations qui n'ont pas eu l'occasion de faire entendre leur voix sur les questions qui les préoccupent, une position de force politique qui leur permet de mieux s'exprimer dans des conférences internationales, aux Nations Unies...³⁷

ou encore :

C'est un fait que de nos jours, il n'est pas un État dont la puissance soit suffisante pour lui permettre de réaliser seul ses objectifs. C'est là que réside toute l'importance d'une alliance sage... le Pacte de Varsovie³⁸.

Comme la crise au sein de l'alliance communiste retenait toute l'attention, la diplomatie coopérative dans la petite coalition Est-Ouest se réduisait à presque rien. En dépit de l'adhésion de la Hollande au Groupe des Neuf en mars, l'invasion d'août 1968 obligea le Groupe des Neuf (devenu dix) à annuler la troisième réunion des ministres des Affaires étrangères prévue pour septembre aux Nations Unies. Ainsi se termina une association fragile qui avait affirmé son identité par l'adhésion commune et continue au principe de la coopération progressive en dehors du cadre des alliances³⁹.

36. La direction qui suivit le régime Dubcek dénonça vigoureusement les « théories développées l'an dernier par les forces de droite à propos du soi-disant rôle des petits et des grands États... fondées sur une évaluation absolument négative des relations entre états socialistes » de même que sur une identification de l'Union soviétique aux grandes puissances capitalistes. Discours du ministre des Affaires étrangères, J. Marko, devant le Comité des relations étrangères de l'Assemblée fédérale, cité dans *Rude Pravo*, 12 novembre 1969.

37. Article dans *Magyar Hilap* sur « L'Avenir de l'Europe », cité dans *MTI*, 27 mai 1968.

38. Texte du premier ministre polonais, dans *Trybuna Ludu*, cité par *PAP*, 20 juillet 1968.

39. On peut retrouver l'histoire complète de cette coalition étonnante dans J. K. LAUX, « Small States and the Inter-European Relations, 1962-1968, An analysis of the Group of Nine in European Politics », thèse de doctorat non publiée, London School of Economics, 1972.

Si la détente entre les deux super-puissances avait permis l'instauration de relations bilatérales Est-Ouest au cours des années soixante, le retour aux politiques d'interdits et de vetos de la part de l'Union soviétique dans sa région élimina cette possibilité pour les petits États de l'Europe de l'Est. Parmi les membres du Pacte, seule la Roumanie refusa d'accepter un retour à la bipolarité et s'acharna à déclarer que la sécurité en Europe devait passer par « le développement des relations bilatérales entre les États du continent ⁴⁰ ». La direction roumaine fut censurée pour « déviationnisme » ; la Roumanie ne fut pas invitée à la réunion du Pacte à Dresde en mars 1968 ni aux sessions subséquentes, consacrées à la crise tchécoslovaque. Karl Birnbaum décrit fort bien la conception soviétique telle qu'elle s'est révélée après Karlovy Vary : la CSE « était formulée à partir de ce moment-là en termes de plus en plus défensifs et n'était conçue que pour contenir les forces de changement en Europe de l'Est ⁴¹ ».

Bien que les événements de 1968 en Europe de l'Est aient révélé la vulnérabilité des petites puissances en temps de crise au sein de l'alliance, ils ne pouvaient balayer les espoirs européens et ramener le *statu quo ante*. Les relations bilatérales entre les petits États socialistes et non socialistes, leurs conversations sur la conférence pour la sécurité européenne, avaient déjà un effet cumulatif sur la campagne diplomatique : conserver un souffle de vie à l'idée de la conférence et d'en transformer les termes de référence.

En dépit de l'ignorance (en 1965) et de l'abandon (en 1967) de la CSE par l'Union soviétique, les communiqués bilatéraux entre les petits États engagèrent un nombre croissant d'États – au cas où une conférence se matérialisait un jour – à soutenir a) la participation des pays neutres, b) le principe de la participation pleine et entière de chaque État européen à toute décision et c) l'examen de questions de coopération paneuropéenne ⁴². Les initiatives des petits pays de l'Est, de l'OTAN et des pays neutres en 1965 et 1966 entraînèrent une redéfinition du concept de « sécurité ». La « sécurité » européenne ne pouvait plus se définir selon la sémantique de la guerre froide, c'est-à-dire comme la sécurité de « l'Est » par rapport à la sécurité de « l'Ouest ». Les questions de sécurité ne portaient plus uniquement sur les aspects territoriaux et militaires de 1945 et ne relevaient plus uniquement des grandes puissances. L'addition du concept de coopération entraînait une définition de la sécurité qui couvrait toute la panoplie des relations interétatiques. Cette nouvelle approche légitimait la participation coégale de *tous* les États européens, intéressés au même titre à n'importe quel débat sur la sécurité européenne. La Conférence, dont la résurrection eut lieu sous la forme d'une proposition concrète en 1969, ne pouvait plus être conçue comme une rencontre en comité restreint pour régler de vieilles querelles entre les alliances. Il s'agissait d'une conférence où les problèmes de coopération future seraient portés à l'examen de toute l'Europe. Au moment où l'URSS relança l'idée d'une CSE, la nouvelle proposition avait adapté ses termes de référence aux réalités de la diplomatie créée par l'action et les interactions des petites puissances.

40. Communiqué conjoint avec la Finlande, 5 avril 1968.

41. BIRNBAUM, p. 3.

42. M. Rapacki rappela à des étudiants danois que la Pologne avait présenté la proposition de conférence sur la sécurité mais il ajouta que quelque chose avait changé : « Maintenant, il ne devrait pas y avoir seulement une conférence sur la sécurité mais aussi sur la coopération » : Discours à Copenhague du 19 novembre 1967 ; voir *Foreign Broadcast Information Service*, 22 novembre.

II - 1969-1972 : PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

1 - La position soviétique

L'Union soviétique renouvela son appel en faveur d'une Conférence sur la sécurité en Europe à l'automne 1968. La déclaration de Gromyko à l'Assemblée générale des Nations Unies fut suivie par « l'appel de Budapest... à tous les pays européens », émanant du Pacte de Varsovie. Cette déclaration invitait les pays européens à discuter de la sécurité militaire, des problèmes allemands et de projets de coopération à grande échelle au cours d'une conférence des États à réunir « le plus tôt possible ». Selon Marshall Shulman, l'appel de Budapest du 19 mars 1969 constituait une proposition *diplomatique* sérieuse⁴³.

L'appel du Pacte de Varsovie fut néanmoins accueilli avec scepticisme tant par les membres de l'OTAN que par les pays non alignés de l'Europe qui y voyaient une tentative de propagande manifeste pour distraire l'opinion publique du processus implacable de normalisation en Tchécoslovaquie. Mais le renversement très rapide de la ligne dure traditionnelle de l'URSS en réponse aux préalables imposés par les occidentaux démontrait que la CSE était devenue une préoccupation majeure aux yeux des dirigeants soviétiques. En 1971, l'Union soviétique ou, si l'on veut, le Pacte de Varsovie, avait rempli chaque exigence de l'OTAN - la participation canadienne et américaine, la discussion d'une réduction des armements, la négociation d'une solution sur Berlin ; bien plus, l'URSS avait sans ménagement sacrifié à cette fin un vieil allié (Walter Ulbricht).

Comment expliquer cette nouvelle attitude ? Il faut replacer la question dans le contexte international : la participation soviétique à la conférence des *SALT*, le sommet américano-soviétique de 1972 et la campagne soviétique pour raviver le Conseil de sécurité. Dans cette conjoncture, la volonté soviétique d'instituer une CSE avec participation américaine, dont pourrait émerger une Commission permanente de sécurité pour l'Europe, semble révéler un nouveau paradigme soviétique pour le système européen futur. On a remplacé l'image du monopole soviétique en Europe (après l'exclusion de la présence américaine), par la perspective d'une surveillance conjointe, américano-soviétique, des sphères d'influence respectives. Les préparations multilatérales en vue de la CSE ainsi que l'institution éventuelle de structures permanentes devaient, aux yeux des Soviétiques, fournir un cadre nouveau à la coordination et à la surveillance des relations internationales des États socialistes. On abandonnait l'idée d'une menace spécifique (allemande) en faveur de la conception générale de la sécurité collective. À court terme au moins, plusieurs puissances majeures pourraient partager la responsabilité de définir les paramètres régissant des relations interétatiques entre tous les membres⁴⁴.

2 - Variations est-européennes

Après Budapest, l'accent porté par l'Union soviétique sur la proposition d'une conférence sur la sécurité européenne - que ce soit sous la forme de contacts

43. SHULMAN, p. 9.

44. Voir ci-dessus la section sur les questions institutionnelles à la conférence.

bilatéraux ou de diplomatie d'alliance à alliance – galvanisa le personnel des divers ministères des Affaires étrangères en Europe de l'Ouest, en Europe de l'Est et en Europe neutre. Si l'invasion de la Tchécoslovaquie avait fait ressortir certains rapports de force évidents pour les gouvernements ouest-européens – à savoir qu'il y avait une différence considérable de puissance entre l'URSS et ses alliés – la diplomatie soviétique après l'invasion démontrait que l'URSS ne pouvait pas accepter moins qu'une position dominante dans les négociations Est-Ouest. Moscou était le seul interlocuteur valable. Pour les Européens de l'Est, l'invasion indiquait clairement l'inquiétude que ressentait l'Union soviétique devant toute initiative nationale d'envergure. Les politiques russes après l'invasion confirmèrent que l'URSS avait l'intention de réaffirmer sa position dominante dans sa propre sphère d'influence⁴⁵.

L'URSS avait consolidé le Pacte de Varsovie de façon assez brutale. On peut attribuer cette attitude à deux facteurs : d'une part, la nécessité de normaliser la situation interne en Tchécoslovaquie et, d'autre part, celle de prévenir tout désarroi parmi les alliés, face aux tentatives chinoises aux frontières orientales du monde russe. La Russie menaça la Roumanie, élabora la dite doctrine Brejnev pour justifier la méthode de contrôle coercitive, renégocia en conséquence « les traités d'amitié » et engagea des négociations bilatérales avec les puissances occidentales pour prévenir toute nouvelle initiative de la part d'un petit État. Moscou entreprit des négociations directes avec Bonn et oublia toute objection antérieure pour débiter les négociations sur la limitation des armes stratégiques (*SALT*) avec Washington.

Pour les trois États socialistes « déviationnistes » qui, pour des raisons différentes, n'avaient pas pris part à l'invasion et l'avait condamnée ouvertement, la volonté de l'URSS d'obtenir la cohésion par la force, si la persuasion ne pouvait suffire, avait des conséquences particulièrement pénibles. En plus des craintes à court terme devant les risques d'invasion⁴⁶, les dirigeants roumain et yougoslave s'inquiétaient d'une entente duopoliste qui éliminerait toute possibilité de coopération culturelle et économique bilatérale entre les petits États européens. Les trois États balkaniques se hâtèrent de faire connaître publiquement leurs appréhensions.

Les dirigeants albanais condamnèrent la proposition soviétique qu'ils considéraient comme « le produit de machinations conjointes soviéto-américaines » ; ils déclarèrent que l'Union soviétique était d'autant plus pressée de parvenir à un accord que « la résistance des pays de l'Europe de l'Est à la politique soviétique de domination allait en s'accroissant⁴⁷ ». La direction yougoslave s'était continuellement opposée à une entente interalliance ou entre super-puissances. Le vice-président Pesic déclara alors clairement : « nous ne sommes pas en faveur de n'importe quelle conférence ; nous ne voulons pas, par exemple, d'une conférence qui se contenterait de sanctionner des accords établis auparavant par les grandes puissances...⁴⁸ » En dépit de la tension

45. WHETTEN (p. 55) expose le cheminement des négociations Moscou-Bonn.

46. En avril 1969, novembre 1969 et mai 1970, la presse officielle albanaise annonça à grands cris l'invasion prévue de l'Union soviétique en Roumanie, en Yougoslavie et en Albanie. Voir *Le Monde* du 14 avril 1969 ; *Zeri i Popullit* du 28 novembre 1969 et du 6 mai 1970. La Chine agita également cet épouvantail – même après la signature en juin 1970 du traité d'amitié soviéto-roumain. Voir REMINGTON, pp. 138-153.

47. Chronique mensuelle de l'ONU, volumes VI, n° 9 (octobre 1969), p. 174 et VII, n° 9 (octobre 1970), p. 108. Discours du ministre des Affaires étrangères à l'Assemblée générale des Nations Unies.

48. M. PESIC, « Current questions of European Cooperation and Security », *Review of International Affairs*, n° 419, 20 mars 1970, p. 3.

qui régnait entre Moscou et Pékin en 1969-1970, la Roumanie, au cours d'une série de visites aux niveaux gouvernemental et militaire, affermit ses liens bilatéraux avec la Chine. Le communiqué conjoint qui fit suite à la visite spectaculaire du président Ceausescu à Pékin (vivement critiquée à Moscou et à Prague) spécifiait que « les peuples européens devaient s'opposer de façon décisive à l'impérialisme, aux politiques de domination et aux diktats⁴⁹ ».

En dépit de ce florilège diplomatique, le nouvel intérêt de l'Union soviétique à l'égard de la Conférence eut pour effet de réduire à néant tous les espoirs de reprise des dialogues entre les petits États sous une forme comparable à celle qui prévalait avant l'invasion. Au cours de ces dialogues, ces États auraient pu espérer élaborer – à titre de préparation à la conférence – une série d'objectifs de coopération européenne compatibles avec leurs engagements au sein des alliances respectives. Les petites nations échouèrent à trois reprises dans leurs tentatives en vue de régénérer le mouvement en faveur d'une conférence en dehors du contexte des alliances.

En septembre 1969, le ministre des Affaires étrangères d'Autriche tenta de ressusciter le Groupe des Neuf en invitant les ministres des Affaires étrangères du groupe à se réunir une troisième fois à New York. Parfaitement conscient de la suspiscion soviétique à l'égard du groupe d'avant 1968, il ajouta quatre autres États (dont deux du Pacte : Tchécoslovaquie et Pologne). Son intention, du moins si l'on en juge d'après l'entrevue qu'il a accordée au correspondant du *Monde*, était d'exploiter le désir soviétique quant à l'instauration d'une conférence. Il espérait recréer le réseau d'interactions entre les petits États et promouvoir la conférence par l'intermédiaire de contacts entre petites nations plutôt qu'entre alliances⁵⁰. En dépit de l'insistance que mit la Roumanie à souligner l'importance du Groupe des Neuf lors de communiqués conjoints roumano-belge et roumano-hollandais en octobre 1969, rien ne sortit de cette réunion.

La Roumanie voulait absolument recréer une identité commune au sein du Groupe des Neuf. Selon Bucarest, les consultations de groupe avant la crise de Prague avaient « prouvé leur valeur et la nécessité de les poursuivre ». Les membres du groupe partageaient alors la conviction, vitale pour la politique roumaine, que les petites nations pouvaient et devaient prendre part à n'importe quelle coopération intereuropéenne⁵¹. À Genève, en avril 1969, la délégation roumaine rassembla les représentants au CEE du Groupe des Neuf uniquement pour découvrir que les autres n'étaient pas prêts à se joindre à elle pour introduire de nouvelles résolutions conjointes⁵². Bien que les porte-parole roumains poursuivirent leurs efforts pour promouvoir les initiatives des petits États, cette rhétorique contredisait de façon flagrante les intérêts soviétiques. Aussi les autres pays socialistes ne voulurent même pas l'écouter. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie, il était pratiquement impossible d'échapper à la

49. La revue roumaine des Affaires étrangères, *Lumea*, citait cette déclaration et la considérait comme une contribution importante et positive à la préparation de la Conférence sur la sécurité en Europe (N° 6, 3 février 1972, p. 3).

50. Jean SCHWOEBEL, dans *Le Monde*, du 21 mars 1969.

51. Costin MURGESCU, « Le développement de la coopération entre les États européens – prémisses de la paix et de la sécurité en Europe », *Colloque européen*, Bucarest : A.D.I.R.I., 1969, p. 51.

52. Entrevues avec des responsables d'États-membres du Groupe des Neuf, dans deux missions des Nations Unies à Genève, juillet 1969.

doctrine Brejnev ou à l'interprétation centralisatrice des relations au sein de l'alliance⁵³. La Roumanie tenta unilatéralement de recueillir auprès des dirigeants occidentaux un appui en faveur d'une conférence préliminaire sur la sécurité en Europe – celle-ci aurait eu lieu entre les vice-ministres à Bucarest – de façon à déjouer les préparatifs soviétiques. À chacune de leurs visites, les diplomates roumains reçurent une « douche froide » de la part des responsables occidentaux. Ces culs-de-sac diplomatiques – de même que les difficultés économiques qui nécessitèrent une aide soviétique – ramenèrent la Roumanie dans le sillage du Pacte dès le milieu de l'année 1970. Cependant, à l'heure actuelle, la liste roumaine des points à l'ordre du jour d'une conférence demeure beaucoup plus longue que celle qu'avance l'alliance.

La troisième tentative pour raviver le dialogue entre petites puissances s'avéra tout aussi inutile. Krag, l'ancien ministre danois des Affaires étrangères, déclara lors d'une conférence de presse le 24 avril 1970, que les représentants du Groupe des Neuf (Dix) avaient manifesté leur intérêt pour des rencontres au niveau parlementaire au cours de l'année 1970, afin de discuter des problèmes de sécurité européenne. Le président du Parlement danois envoya alors une invitation aux neuf parlements. La Yougoslavie répondit favorablement mais les autres États neutres et occidentaux refusèrent. D'après ces derniers, l'invitation émanait d'un ancien ministre, membre maintenant du parti d'opposition. Certains se contentèrent de ne pas répondre. Ainsi n'y eut-il pas de réunion⁵⁴.

L'inefficacité manifeste des tentatives des petites puissances persuada Bucarest et Belgrade de donner leur appui à la Conférence, (ou mieux, à une série de conférences) plutôt que de se voir exclure des préparatifs. Le succès des initiatives ouest-allemandes et soviétiques, de même que celui de la négociation entre l'OTAN et l'OTV sur l'ordre du jour, obligea les deux pays à rentrer dans le rang. L'Albanie cependant décida de rester en dehors du réseau en refusant de manifester son intérêt à l'aide-mémoire finlandais de novembre 1970 qui allait servir deux ans plus tard à lancer les invitations à une conférence préliminaire.

Pour les deux États du Nord, – la Pologne et la RDA – la réactivation de la Conférence sur la sécurité européenne par l'URSS accompagnée d'initiatives vers Bonn, avait des conséquences mitigées. La crise au sein du Pacte de Varsovie provoquée par la reconnaissance de Bonn par Bucarest, en 1967, avait déjà clairement montré que les définitions nationales de la sécurité n'étaient pas les mêmes pour tous les alliés est-européens ; la menace allemande ne suffirait plus pour constituer un front uni dans une confrontation Est-Ouest. En dépit de la capacité qu'avait révélée l'URSS à résoudre l'alliance en 1968 (moins la Roumanie), il était devenu évident que dans des situations plus complexes, la solidarité ne pouvait être garantie à propos des questions de sécurité et de coopération en Europe. On ne peut sous-estimer cette nouvelle prise de conscience car elle a constitué un stimulus psychologique parmi les élites politiques de Varsovie et de Pankow. Elle les a incités à exploiter l'occasion donnée par

53. Pour des exemples de la récession en ce qui concerne la solidarité des petits États de l'Est, voir Charles ANDRAS, « 'European Security', and the 'Security of Europe' », *Radio Free Europe*, mars 1970, pp. 31-34.

54. Entrevue à l'Assemblée fédérale yougoslave, Belgrade, juillet 1969, *Radio Free Europe*, 29 avril 1970.

l'attitude soviétique avant qu'une autre nation n'en tire tous les avantages⁵⁵. La hâte manifestée par l'URSS à éliminer tous les obstacles sur le chemin de la conférence n'a fait qu'accélérer les choses. La Pologne tout d'abord – par conviction et pragmatisme –, ensuite la RDA – par persuasion –, acceptèrent d'entreprendre des négociations bilatérales avec Bonn sur les questions essentielles des frontières et de Berlin.

Le premier secrétaire polonais, Gomulka, proposa des conversations bilatérales avec Bonn en mai 1969 – ce qui représentait une coupure avec le passé, particulièrement vis-à-vis de ses voisins est-allemands⁵⁶. Ce ne fut qu'après la formation de la coalition SPD-FPD à Bonn (octobre) que le nouveau chancelier, Willy Brandt, accepta l'offre de la Pologne (novembre). C'est à partir de ce moment que le cours de l'*Ostpolitik* allemande prit un rythme accéléré. La direction de la RDA maintint que seule une conférence européenne pouvait aboutir à une reconnaissance internationale valable de l'État est-allemand. Ce n'est qu'après avoir subi les pressions du Pacte de Varsovie en décembre 1969 que Ulbricht accepta de se raviser et proposa au président de la RFA, Heinemann, « un traité concernant l'établissement de relations égales⁵⁷ ». À la fin de 1970, la RFA avait paraphé un traité avec l'URSS et la Pologne, alors que le dialogue entre les deux Allemagnes et entre les quatre puissances sur le statut de Berlin progressait de façon satisfaisante.

L'importance intrinsèque de ces négociations fait l'objet d'un autre chapitre (cf. l'article de Albert Legault) mais en ce qui concerne la Conférence sur la sécurité européenne, on peut noter trois conséquences majeures. Tout d'abord, ces négociations éliminaient des obstacles légaux, politiques et psychologiques qui avaient empêché plusieurs puissances occidentales de considérer la proposition de conférence comme autre chose qu'une ruse soviétique. Ces accords changèrent la qualité de la participation des États socialistes à une conférence étant donné que les priorités de sécurité nationale se trouvaient bouleversées par le règlement du contentieux allemand. En outre, elles modifièrent considérablement

55. Il semblerait que les changements systémiques, particulièrement l'accélération des politiques de détente soviétiques à l'égard de Bonn et de Washington, aient transformé la perception des élites polonaises vis-à-vis de la politique extérieure de leur pays. Nous ne pouvons nous arrêter à la politique intérieure de chacun des États mais nous renvoyons le lecteur au rapport sur la situation en Pologne de *Radio Free Europe* qui, le 16 septembre 1970, résumait quatorze articles dans *Zyci Warszawy*. Cette dernière revue avait interrogé des personnalités dominantes, tel que le professeur Szczepanski, sur la place de la Pologne dans le système international.

56. REMINGTON (p. 118) appartient au groupe de nombreux auteurs occidentaux qui considèrent que la décision de Gomulka était inattendue. Pourquoi la Pologne a-t-elle offert de négocier « à n'importe quel moment » en mai 1969? Adam Bromke estime que l'offre polonaise était une des composantes des politiques adoptées par Gomulka pour contrôler l'opposition intérieure (les partisans du général Moczar), reprenant ainsi certains des thèmes ultranationalistes. *Études slaves et est-européennes*, 2, 1970, « Eastern Europe on the Threshold of the 1970's », p. 37. Cette hypothèse semble plausible si l'on songe que le préalable imposé par la Pologne à toute négociation sur quelque question que ce soit, était la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse. Au début de 1969, on considérait cela comme une « demande non négociable » pour l'Allemagne de l'Ouest. Même avec l'avènement de Brandt, Bonn ne consentit à offrir que des garanties *indirectes* sur l'inviolabilité des frontières en Europe. La faction Moczar soutint fermement Gomulka sur la question des frontières (WHETTEN, p. 153). Les changements subséquents dans le leadership et l'*Ostpolitik* en Allemagne de l'Est n'étaient pas prévisibles en mai 1969.

57. Ulbricht indiqua dans son discours du 12 décembre 1969 qu'il avait changé d'avis après la réunion du Pacte (*New York Times*, 15 décembre 1969). Pour d'autres détails, voir KLAIBER, p. 42. L'Allemagne de l'Est continua à faire de l'obstruction au cours des pourparlers de 1970, une attitude qui contribua au limogage de M. Ulbricht du sommet de la hiérarchie en 1971.

l'ordre du jour d'une éventuelle conférence. En 1972, les nombreux préalables à une conférence européenne étaient satisfaits : de la signature par Bonn du traité de non-dissémination nucléaire à la bonne volonté soviétique quant aux *MBFR* (*mutual and balanced force reductions*/réduction mutuelle et équilibrée des forces), en passant par un accord interallié sur Berlin. Si les deux Allemagnes entrent aux Nations Unies en 1973, aucun des problèmes fondamentaux de 1945 ne resterait pour entraver la discussion sur les relations futures, militaires, économiques et culturelles en Europe⁵⁸.

Le présent prend peu à peu le pas sur l'avenir. En novembre 1972, les ambassadeurs de trente-quatre pays se sont réunis à Helsinki pour établir le calendrier et les modalités de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe⁵⁹. Quelles étaient les préoccupations des Européens de l'Est à cette occasion ? Quelle était leur liberté de manœuvre ? Certains États tireraient-ils avantage à favoriser certaines modalités institutionnelles particulières ?

À l'ouverture des négociations préliminaires, l'incertitude générale semblait être le lot de la préconférence. Selon un journaliste du *Monde*, « tout est flou, imprévisible⁶⁰ ». Au cours de 1971-72, les déclarations officielles faisant état de la position d'un pays à l'égard de l'ordre du jour avaient été à la fois peu fréquentes et très formalistes. Peu de gouvernements s'étaient prononcés publiquement sur des questions spécifiques – ils se refusaient visiblement à sacrifier la moindre marge de marchandage au stade des prénégociations alors que ni le cadre ni l'ordre du jour de la conférence n'étaient connus. Plutôt que de nous aventurer dans la futurologie – c'est-à-dire la prévision des résultats des négociations – nous préférons recenser les questions fondamentales qui feront l'objet de négociations, et examiner la nature des unités de négociation, c'est-à-dire définir quels seront les participants et les types d'alignement.

Un processus de négociation multilatérale ne suit pas un tracé linéaire vers la réalisation d'objectifs bien circonscrits au préalable. Au contraire, entre les objectifs poursuivis et le résultat effectif, la négociation vient modifier le potentiel individuel de chaque État par la constitution d'alliances. Il s'ensuit une modification des objectifs par voie d'échanges. Il est dès lors essentiel de déterminer la configuration générale que prendront les négociations multilatérales, en vertu des participants. Généralement, la capacité qu'ont les petits États d'influencer les résultats variera selon les problèmes soulevés. En ce qui concerne les problèmes européens, chaque question connaîtra une polarisation différente. Aux extrêmes, les questions d'armement

58. La RDA devint le 131^e pays-membre de l'UNESCO, le 21 novembre 1972.

59. Le gouvernement finlandais s'est gardé, dans sa démarche du 9 novembre, de transmettre des invitations formelles qui auraient pu apparaître comme des convocations. Il s'est borné à « proposer » à tous les gouvernements qui avaient manifesté intérêt et compréhension pour son aide-mémoire du 24 novembre 1970 de se réunir à Helsinki le 22 novembre. C'est la raison pour laquelle l'Albanie, pays qui s'est déclaré « non intéressé » par le projet de conférence, n'a pas été mis dans la position d'avoir à refuser une invitation.

Il reste donc trente-quatre pays qui ont été classés parmi les « intéressés » et « participants ». Ce sont, dans l'ordre alphabétique : les deux Allemagnes, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, Chypre, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, Saint-Marin, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique, le Vatican et la Yougoslavie. Cela ne signifie pas que trente-quatre chefs de mission siègeront au Dipoli d'Helsinki, certains « micro-États » pouvant se faire représenter par d'autres puissances ; *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3.

60. Jean SCHWOEBEL, *Le Monde*, 23 novembre 1972, p. 1.

nucléaire continueront à faire l'objet de discussions bilatérales (États-Unis-URSS) dans le cadre des *SALT* tandis que les problèmes de tourisme feront vraisemblablement l'objet de discussions plénières regroupant les trente-quatre pays. La Bulgarie aura inévitablement plus de marge d'action et d'influence sur la dernière question que sur la première.

La diplomatie de la détente au cours des années soixante et au début des années soixante-dix portait sur de nombreux aspects spécifiques que l'on peut regrouper sous cinq rubriques: a) politique-juridique (différente des questions politiques-idéologiques qui ont trait aux tentatives de transformation à l'intérieur même des systèmes nationaux); 2) militaire-sécurité; 3) économique-coopération; 4) coopération culturelle; 5) institutions. Les questions politico-juridiques, qui constituaient au départ la raison d'être de la conférence, ont été résolues avant même son ouverture. Les quatre autres secteurs sont apparus dans le calendrier préliminaire recommandé soit par l'Union soviétique soit par les États-Unis⁶¹.

Nous aborderons d'abord les secteurs militaire, économique et culturel. Nous traiterons ensuite, d'une façon plus approfondie, la question institutionnelle parce que à long terme elle encadre toutes les autres et que toute discussion à propos de la création d'institutions permanentes pour l'Europe dépendra des résultats des négociations sur les autres problèmes. En 1972, il semble que la composition des États intéressés sur les problèmes majeurs de chaque secteur sera la suivante (l'inclusion d'un État entre parenthèses indique une éventualité plutôt qu'une probabilité):

1 - DOMAINE MILITAIRE-SÉCURITÉ

a) *Armes nucléaires*

i.) Limitation des armements:

États-Unis — URSS (système de négociations bilatérales)

ii.) Force de défense nucléaire européenne:

(États-Unis) Grande-Bretagne, France (RFA) — URSS (États-Unis).

(J'inclus les États-Unis des deux côtés entre parenthèses parce qu'il se peut que l'intérêt commun qu'ont les États-Unis et l'URSS à contrôler les puissances nucléaires secondaires prenne le pas sur les intérêts économiques et budgétaires des États-Unis dans la coopération en matière de défense avec l'Europe de l'Ouest.)

b) *Réductions de troupes*

Au début, on considérait qu'il s'agissait là d'une question qui impliquerait l'OTAN et le Pacte de Varsovie mais il semble maintenant que la question serait débattue par les États-Unis, le Canada, la RFA, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique (et d'autres, à tour de rôle) d'un côté, et par l'URSS, la RDA, la Pologne, la Tchécoslovaquie, de l'autre.

La description des questions militaires essentielles indique que même dans le domaine « militaire-sécurité », il n'y aura pas pour les États une simple division d'alliance à alliance. En ce qui concerne des problèmes connexes, tel que le désarmement nucléaire régional ou les bases militaires étrangères, il est à prévoir que l'allure de la négociation variera également.

61. *Ibid.*, 25 novembre 1972, p. 2.

2 - COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

a) échanges commerciaux

(États-Unis), CEE—CEAM, Yougoslavie, Espagne, Suède, Finlande (Norvège).

b) échanges divers

Les discussions sur la coopération industrielle, les échanges techniques ou la protection de l'environnement occasionneront la formation d'autres coalitions.

3 - COOPÉRATION CULTURELLE⁶²

— Libre circulation des personnes et des idées

OTAN (neutres) — Pacte de Varsovie (France), (Suède).

Les États socialistes estiment qu'il s'agit là d'un thème de provocation idéologique et la France comme la Suède ont demandé que cette question soit retirée de l'ordre du jour. Aussi, quand la première conférence des ministres des Affaires étrangères se réunira, il est bien possible que seules les questions qui ne se prêtent pas à des querelles idéologiques soient officiellement examinées : les coalitions seraient alors très fluides.

La liberté de manœuvre des États européens semblerait s'élargir à mesure que l'on passe, dans l'ordre, d'une question à l'autre. Les Européens de l'Est pourront prendre plus facilement l'initiative sur les questions économiques que militaires ou sur les questions culturelles par rapport aux questions économiques. Au sein même des différents secteurs, la marge de participation des États dans les débats sera plus grande sur les questions de coopération industrielle que sur les échanges, sur les *MBFR* que sur les questions nucléaires.

Mais selon les questions traitées, chaque État pourra exercer une influence différente de celle de son voisin. En effet, les États de l'Europe de l'Est ne sont aucunement identiques — certains d'entre eux accueillent des troupes étrangères et occupent une position stratégique ; d'autres sont très développés et entretiennent des relations commerciales importantes avec l'Europe de l'Ouest ; d'autres sont très endettés vis-à-vis des pays du Marché commun ; l'un d'entre eux, la Yougoslavie, n'est pas membre du Pacte de Varsovie ni même membre à part entière du CAEM. L'exemple de la Roumanie, dont les dirigeants ont établi une série de propositions spécifiques dans le secteur « militaire-sécurité », peut démontrer en quoi les particularités nationales peuvent différencier les pays de l'Europe de l'Est quand les problèmes

62. L'URSS et ses alliés ont regroupé sous une même rubrique la coopération économique et culturelle, comme point deux des trois points proposés au calendrier de la conférence, au contraire des pays de l'OTAN qui ont fait de la coopération culturelle un point distinct à l'ordre du jour. La Tchécoslovaquie craint que le point portant sur « le libre mouvement des idées et des personnes » qu'elle considère comme une mesure de subversion anticommuniste, ne soit un véritable cheval de Troie. Cf. D. ROVENSKY, « Europe and Ideological War », *Rude Pravo*, 10 février 1972 (RFE Czechoslovak Press Survey, n° 2418). La Hongrie a commencé à préparer la contre-offensive en soulignant que 116 livres américains, 96 britanniques, et 140 français avaient été publiés en Hongrie en 1970 et 1971, contre 5, 13 et 10 livres hongrois respectivement dans chacun des pays occidentaux correspondants. Cf. F. PUJA, (ministre des Affaires étrangères associé) « The European System Hangs in the Balance », *Tarsadalmi Szemle*, septembre 1972, p. 11 (RFE Hungarian Press Survey, n° 2228). Tous les pays socialistes semblent chatouilleux sur cette question et la France aurait proposé pour cette raison de ne pas inscrire ce point à l'ordre du jour. Cf. Jean SCHWOEBEL, *Le Monde*, 25 novembre 1972, p. 2.

sont épurés de leur auréole déclamatoire et sont replacés dans le contexte d'une négociation multinationale.

Les dirigeants roumains ont constamment mis de l'avant des propositions à caractère militaire en suggérant de les inscrire à l'ordre du jour d'une conférence européenne⁶³. Le Pacte de Varsovie avait également proposé d'inclure diverses questions à examiner dans le contexte multilatéral Est-Ouest – il s'agissait essentiellement d'une déclaration ou d'un traité sur la renonciation au recours à la force entre les États. Mais après l'appel de Budapest en 1969, les communiqués subséquents ont laissé tomber les suggestions les plus « fracassantes » du Pacte, telle la dissolution des deux alliances. L'accent a plutôt porté par la suite sur les questions économiques et politico-juridiques, de telle sorte qu'en ce qui concernait les questions militaires, l'initiative était laissée à l'OTAN qui, à son tour, lança la discussion sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (*MBFR* : voir l'article de Jean Klein)⁶⁴. Néanmoins, en 1970-1972, la Roumanie a mis de l'avant avec insistance une série de questions spécifiques qui devaient, selon elle, faire partie du calendrier de la conférence :

réduction des troupes étrangères installées en Europe et des forces armées nationales... retrait de toutes les forces armées à l'intérieur des frontières nationales, démantèlement des bases militaires étrangères, suspension des manœuvres militaires le long des frontières d'autres États... institution de zones dénucléarisées⁶⁵.

Les demandes roumaines découlaient directement de considérations de sécurité nationale – en particulier de la crainte d'une invasion soviétique. Après avoir résisté aux pressions soviétiques l'invitant à participer à des manœuvres conjointes sur le sol roumain en juin 1969, Bucarest continua sa politique de mobilisation internationale (particulièrement auprès des Nations Unies à Genève) dans l'espoir, semble-t-il, de dissuader toute initiative unilatérale néfaste. Outre la crainte à court terme d'une invasion soviétique, les dirigeants roumains considéraient que la menace à long terme la plus grave consistait en une collusion des deux super-puissances – c'est-à-dire en la répartition de sphères d'influence respectives en Europe. Les diplomates roumains ont tenté d'impliquer tous les États, alliés ou non, dans toutes les négociations militaires,

63. La Pologne est le seul pays-membre du Pacte à avoir dressé une liste complète de demandes dans le domaine « militaire-sécurité ». Elles reflétaient, au départ, l'obsession traditionnelle polonaise vis-à-vis du danger allemand. Varsovie insistait sur un pacte de sécurité collective où l'on aurait renoncé au recours à la force ou à la menace du recours à la force, où l'on se serait engagé à respecter l'intégrité territoriale des autres pays et à exécuter des mesures de désarmement régional et partiel. La Pologne continua d'insister, même après la signature du traité de non-prolifération et du traité germano-polonais, sur le désarmement nucléaire complet, le désarmement régional et un pacte de sécurité collective. Cf. PALMER, « The Prospects... », *op. cit.*, p. 83. Elle a depuis joint le geste à la parole en développant des consultations régulières sur les questions politiques et militaires avec la Belgique, et en signant, avec ce même pays, un accord sur l'utilisation pacifique de l'atome. La situation géographique stratégique de la Pologne, de plus, en fait un candidat aux discussions sur les *MBFR* et on s'attend à ce qu'elle soutienne, dans les discussions générales, la Yougoslavie, la Roumanie et la Suède, notamment à propos des sujets sur lesquels ces pays avaient insisté au cours des négociations sur la non-prolifération. La Pologne a d'ailleurs à plusieurs reprises fait connaître son point de vue par la bouche de son ministre des Affaires étrangères Jedrychowski, et plus récemment Olszowski.

64. Pour un aperçu historique succinct des négociations Est-Ouest sur les *MBFR*, voir Albert LEGAULT, « Les *MBFR* : l'art difficile de désarmer sans s'exposer », *Perspectives internationales*, mars-avril 1972, pp. 34-39.

65. *Romania: Articles, features, information*, 15 février 1972, p. 3.

de façon à ce que la sécurité militaire ne soit pas identifiée au *statu quo* hiérarchique. Jusqu'à l'ouverture des pourparlers préparatoires d'Helsinki, la Roumanie a insisté pour que les conversations sur les *MBFR* ne soient pas dissociées de la CSCE mais qu'au contraire, elles fassent l'objet de réunions plénières.

Ainsi les objectifs déclarés de la Roumanie sur toute la gamme des questions militaires en Europe étaient explicites, – de la restriction des manœuvres militaires à la discussion paneuropéenne sur la réduction des forces. Mais la dissémination de chacune des sous-questions dans différentes unités de négociation au niveau des pourparlers préparatoires (1972) exerça une influence au détriment de la tentative roumaine de réaliser ses objectifs au cours d'une conférence sur la sécurité européenne. Au début de 1972, l'Union soviétique s'est montrée très sensible aux accusations qui lui étaient portées de se constituer une sphère d'influence, aussi permit-elle au Pacte de Varsovie d'endosser de nombreuses demandes roumaines. Par exemple, le Comité politique consultatif, lors de sa réunion à Prague en janvier 1972, déclara que les *MBFR* « ne devraient pas être une prérogative des alliances militaro-politiques existant en Europe ⁶⁶ ». Mais les concessions apparentes du Pacte furent vite supplantées par l'accord américano-soviétique (exactement comme l'avait craint la roumaine de réaliser ses objectifs au cours d'une conférence sur la sécurité aboutirent à l'annonce de discussions séparées de bloc à bloc avec un nombre limité de participants, à partir de janvier 1973. À titre de pays du sud sans forces soviétiques sur son territoire, la Roumanie ne pourra pas prendre part aux conversations. La Roumanie peut tout au plus lutter pour faire accepter le principe selon lequel même si des questions spécifiques sont d'abord débattues par les principaux pays intéressés, leurs décisions doivent néanmoins être approuvées par la conférence tout entière avec un débat précédant toute prise de vote ⁶⁷.

* * *

Nous avons laissé de côté jusqu'à maintenant le secteur primordial pour les petits États de l'Europe de l'Est, à savoir, les institutions de l'Europe future. Bien avant les pourparlers préparatoires, on exprimait des préférences quant au mode de relations politiques futures par des références « métaphoriques » à diverses dispositions institutionnelles. Comme nous l'avons vu plus haut, les diplomates des petits pays (et pas seulement ceux de l'Europe de l'Est) avaient exprimé leur préférence pour une participation accrue des petites nations à la politique interétatique européenne, en insistant sur la création d'une conférence sur la sécurité véritablement paneuropéenne. Si l'on considère la proposition d'inclure des États neutres dans une discussion éventuelle entre les deux alliances, il appert qu'il s'agissait là d'une manœuvre destinée à diluer (et dans certains cas, à dissoudre) les prérogatives des alliances (et, conséquemment, les prérogatives des super-puissances) dans les relations internationales en Europe.

66. Traité du Pacte de Varsovie, « Déclaration on Europe », 26 février 1972. L'URSS, toutefois, n'était pas d'accord pour faire dépendre les discussions *MBFR* de la conférence plénière sur la sécurité européenne. Cf. *International Affairs* (Moscou), janvier 1972, « For a Military Detente in Europe », p. 66.

67. Reportage du *Monde*, 24 novembre 1972, sur le discours du président Ceausescu devant l'Assemblée générale du Comité central, Bucarest, 20 novembre 1972.

Pour évaluer le potentiel d'influence à la disposition des gouvernements est-européens, il est indispensable de tenir compte de la composition des unités de négociation, étant donné qu'elle va nécessairement affecter le jeu des alliances. La création de nouvelles institutions européennes pour remplacer la conférence des ministres des Affaires étrangères en 1973 reviendrait à déterminer a priori les unités de négociation. La politique roumaine sur les questions militaires montrait que certains gouvernements étaient parfaitement conscients des conséquences que pouvaient entraîner différentes formes de négociation : la dissociation des *MBFR* de la conférence plénière politique et économique allait nettement au détriment des intérêts roumains.

Quelles dispositions institutionnelles différentes pourraient avantager les États européens ? Au cours de 1972, un consensus virtuel s'est établi entre les diplomates, spécialistes et journalistes européens, d'après qui une seule séance des ministres s'avérerait totalement insuffisante, même pour traiter des questions les plus fondamentales. La plupart des gouvernements estimaient que la proposition française constituait un minimum acceptable. Il s'agissait d'une conférence en trois parties qui commencerait par une réunion des ministres des Affaires étrangères pour ensuite passer au niveau des commissions et revenir enfin au niveau ministériel. Mais il reste à savoir s'il y a lieu de prolonger la conférence de 1973 et de constituer un cadre permanent pour une série de sessions multilatérales. Pour l'Union soviétique et les capitales est-européennes, la réponse est affirmative. D'une façon générale, ils ont admis qu'une Commission de sécurité pour l'Europe serait souhaitable mais en dehors de cet accord de principe, l'incertitude demeure quant aux myriades de questions que soulève la problématique européenne : faut-il créer une Organisation de coopération économique ? Quelles seraient alors ses relations avec la Commission économique pour l'Europe à Genève ? L'UNESCO devrait-elle créer une organisation régionale européenne pour étudier les questions culturelles et touristiques⁶⁸ ?

Mais le sujet le plus épineux de tous les débats demeure la nature d'une Commission de sécurité pour l'Europe. Les débats sur les institutions européennes de l'avenir rappellent un peu ceux qui ont précédé la création des Nations Unies à San Francisco en 1945. Tout comme à cette époque, le grand problème juridico-idéologique était de savoir s'il fallait accorder une reconnaissance juridique aux disparités réelles de puissance ou s'il fallait maintenir la fiction de l'égalité souveraine des États, quitte à amoindrir l'efficacité de l'organisme. À San Francisco, le problème fut réglé par l'institution des sièges permanents et du droit de veto des cinq grandes puissances victorieuses au Conseil de sécurité qui avait la priorité par rapport à l'Assemblée des petits États sur les questions de sécurité et du recours à la force collective.

68. Johan GALTUNG, « Europe - Bipolar, Bicentric or Cooperative ? », *Journal of Peace Research*, 1, 1972, au renvoi 26, dresse la liste des principaux auteurs qui ont contribué au débat sur les aspects institutionnels de l'Europe future. Une récente contribution majeure, préparée par un groupe de travail sur la sécurité et la coopération en Europe, peut être trouvée dans « Some Institutional Suggestions for a System of Security and Cooperation in Europe », *Bulletin of Peace Proposals*, 1, 1972, pp. 73-88. Voir également Michael PALMER « A European Security Conference : Preparation and Procedure », *The World Today*, janvier 1972, pp. 36-46, qui aborde les questions de procédure. La critique la plus intelligente et la plus destructrice des aspects institutionnels est celle de Hans Peter SCHWARTZ, « A Doubtful Device », *Survival* XIII, 2 février 1971.

Au cours de la période 1969-1972, l'Union soviétique tenta de prévenir toute solution paneuropéenne qui tendrait à remplacer le dialogue des alliances de manière à éviter une dilution de ses prérogatives. À cet effet, l'URSS s'efforça de raviver les fonctions allouées au Conseil de sécurité lors de la session de San Francisco. Tout d'abord, l'Union soviétique chercha à ressusciter les articles 28(2) et 52-54 de la Charte. Ces deux derniers articles traitent de la création d'organisations régionales de sécurité avec l'autorisation du Conseil de sécurité. L'article 28(2) prévoit des réunions périodiques du Conseil de sécurité auxquelles les membres peuvent être représentés par n'importe quel représentant gouvernemental. Le Conseil approuva cette remise à jour de ses fonctions de consultation et de surveillance. La première séance de consultation du Conseil de sécurité eut lieu en octobre 1970⁶⁹. En second lieu, l'Union soviétique proposa qu'en ce qui concernait les opérations militaires, le rôle traditionnel du secrétaire général des Nations Unies fut supprimé et que le Conseil conservât le contrôle direct sur tous les aspects des missions futures de maintien de la paix. Comme on pouvait s'y attendre, le secrétaire général, Kurt Waldheim, fut déçu⁷⁰.

Les exégèses de la presse soviétique ont clairement montré que les initiatives russes aux Nations Unies pouvaient s'appliquer dans le contexte européen⁷¹. Dans l'optique soviétique, la sécurité collective en Europe signifie le transfert des privilèges que la charte des Nations Unies accorde aux grandes puissances, au théâtre européen. Finalement, les questions de sécurité seront résolues par quelques acteurs et non par la multitude des petits acteurs européens.

En 1972, la conception soviétique de l'avenir institutionnel européen - une Commission de sécurité restreinte, créée à l'image du Conseil de sécurité - n'a suscité que des contre-propositions roumaine et yougoslave qui tendaient à une institutionnalisation d'un forum plénier, axées sur le principe de la participation pleine et égale de tous les États. En 1971, le ministre adjoint des Affaires étrangères de Roumanie et un conseiller présidentiel notoire ont clairement expliqué la conception roumaine d'un organe permanent de sécurité. Cette conception éliminait « *ab initio* toute position privilégiée⁷² ». L'Albanie, en refusant de prendre part à n'importe quelle conférence par crainte de « diktats » des grandes puissances, s'opposait, par définition, à la création d'une Commission de sécurité.

Bien que seules la Roumanie, la Yougoslavie et l'Albanie se soient opposées aux plans soviétiques quant à une Commission de sécurité, il est probable que la discussion des projets soviétiques entraînera d'autres gouvernements de l'Europe de l'Est dans l'opposition. En 1972, la Bulgarie et la Tchécoslovaquie ont vigoureusement soutenu la politique soviétique à l'égard des Nations Unies et les porte-parole hongrois continuèrent à glorifier la doctrine de la souveraineté limitée (voir l'article de

69. Pour une discussion plus approfondie sur les conséquences politiques des procédures de révision, cf. Jeanne LAUX et Michael PALMER, « Some Institutional Suggestions for a System of Security and Cooperation in Europe - A Rejoinder », *Bulletin of Peace Proposals*, 3, 1972, pp. 185-188.

70. *Ibid.* Dans son introduction à son rapport annuel, Kurt Waldheim souligna que même si la détente devait aboutir à une plus grande efficacité du Conseil de sécurité l'idée d'assurer la paix et la sécurité par le biais d'un concert des nations lui paraissait davantage relever du XIX^e que du XX^e siècle. Cf. *Chronique mensuelle de L'ONU*, août-septembre 1972, p. 94.

71. *Pravda*, 15 septembre 1968, p. 4, et *Isvestia*, 25 septembre 1969, p. 1.

72. Voir plus particulièrement les propositions formulées par N. ECOBESCU et Sergiu CELAC. On peut les retrouver sous une forme abrégée dans « Security and Cooperation in Europe », *Survival* XXIII, n° 6, juin 1971, p. 203-207.

Jacobsen)⁷³. Mais il n'est pas exclu qu'une nouvelle direction tchécoslovaque ou même les dirigeants hongrois actuels soutiennent les efforts de ceux qui militent en faveur de l'implantation de garanties institutionnelles destinées à protéger les États de toute intervention, quelles que soient les motivations qui sous-tendent ces efforts. Le ministre adjoint des Affaires étrangères de Pologne a déjà proposé l'établissement d'un mécanisme de consultation pour traiter des crises éventuelles en Europe. Cette suggestion ne semble pas être identique aux propositions soviétiques⁷⁴.

Les États de l'Europe de l'Est seraient-ils avantagés par la création d'une Commission de sécurité paneuropéenne? Il ne semble pas, au mieux, que les petits États socialistes puissent y jouer un rôle plus positif que les petits États au sein de la Société des Nations à la fin des années vingt et début trente. Ils auraient officiellement un statut égal et pourraient ainsi exprimer leurs griefs. Peut-être découvriraient-ils même que la sécurité collective leur assurerait plus de latitude – en leur attribuant plusieurs protecteurs officiels – que ne le faisait la garantie d'une seule superpuissance. Mais en général, les petits États socialistes continueraient à jouer un rôle d'appoint plutôt qu'un rôle majeur. Dans un organisme régional, les petits États insatisfaits pourraient tirer avantage de leur force numérique par des coalitions de vote mais leur objectif maximum plus réaliste se limitera à une dissuasion de toute menace plutôt qu'à une révision profonde des relations interétatiques⁷⁵.

Si le débat sur la Commission de sécurité a permis d'évoquer de nouveaux paradigmes quant aux relations de pouvoir entre les États socialistes – renforçant les différences entre l'État dominant et les États subordonnés – la discussion qui a porté sur les institutions économiques et sur les préparatifs en vue des négociations économiques à la première Conférence de sécurité et de coopération en Europe a permis de révéler une certaine homogénéité d'intérêts entre eux.

Les petits États socialistes ont en commun avec l'URSS leur infériorité relative par rapport aux pays hautement industrialisés et aux monnaies convertibles, particulièrement ceux qui font partie de la CEE. L'héritage commun du stalinisme a également fait que les pays socialistes se sont retrouvés devant l'obligation de diversifier leurs exportations, et d'obtenir des devises étrangères convertibles pour pouvoir importer des produits à haute teneur technologique. Sans vouloir amoindrir les différences extrêmes entre, par exemple, la Bulgarie et la RDA en ce qui concerne leur degré de développement économique, ou encore, les attitudes de l'Union soviétique et de la Yougoslavie vis-à-vis des investissements étrangers, on peut avancer la généralisation suivante: les États de l'Europe de l'Est ont des intérêts communs de développement économique lesquels, s'ils ne sont pas identiques en tout point, n'en sont pas moins compatibles avec le désir soviétique de consolider le système d'État socialiste en Europe de l'Est. Il n'est pas déraisonnable de penser que l'URSS considérera une vaste gamme de sujets à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence (qui pourraient avec le temps faire l'objet d'une négociation au sein d'un organisme économique permanent)

73. PUJA, p. 11; cf. *supra*, note 62.

74. J. WINIEWICZ, « Der polnische Standpunkt zu Problemen der europäischen Sicherheit », *Europa Archiv*, vol. 26, 25 décembre 1971, pp. 847-858.

75. Robert L. ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers*, New York, Columbia University Press, 1968, plus particulièrement le chapitre 7 sur les années de l'entre-guerre pour l'analyse du rôle des pays-membres de la Petite Entente sous la Société des Nations.

qu'elle aurait probablement de toute façon proposée elle-même, ne serait-ce que pour assurer son leadership et conserver sa réputation de porte-parole le plus représentatif au sein du CAEM.

Les changements d'attitude de l'URSS vis-à-vis de la CEE et de l'intégration au sein du CAEM marquent un certain degré de convergence d'intérêts économiques. Jusqu'en 1972, l'URSS avait fait preuve de dogmatisme à l'égard de la CEE, en dépit des réserves de plusieurs de ses alliés. Janos Kadar avait déclaré, déjà en 1968 : « Si nos relations économiques exigent... que nous nous adressions à un organe du Marché commun à Bruxelles, nous ne considérons pas la chose comme un abandon de nos principes ⁷⁶ ». En février 1972, le gouvernement roumain devint le premier membre du CAEM à faire une demande d'exemption de tarifs spéciaux auprès de la CEE (comme la Yougoslavie l'avait fait au milieu des années soixante) sur la base du statut d'État « moins développé » dont elle se réclamait unilatéralement ⁷⁷. L'initiative roumaine ne fut pas interprétée comme un geste de défiance à l'égard de l'URSS. Au contraire, au cours d'un important discours prononcé par Brejnev en mars 1972, celui-ci reconnut explicitement l'importance d'une Communauté économique européenne élargie et précisa que les relations soviétiques avec les pays-membres de la CEE « dépendraient de la mesure dont ils reconnaîtraient, de leur côté, les réalités existant dans la partie socialiste de l'Europe, plus particulièrement, les intérêts des pays-membres du CAEM ⁷⁸ ».

L'habileté soviétique à passer d'une position radicale à une attitude pragmatique résultait en grande partie du consensus qui s'était créé durant l'été précédent au sein du CAEM sur la question du programme de développement industriel intégré (*Complexe Programme*). Il n'est jusqu'à la délégation roumaine qui soutint que « les pays du *Comecon* coordonneront leur politique étrangère dans le but de normaliser le commerce et les relations économiques internationaux ⁷⁹ ». La possibilité pour un petit pays d'obtenir des bénéfices à l'intérieur d'un forum de discussions multilatérales sera certes limitée. En 1973, les pays du Marché commun ne pourront plus contracter des arrangements bilatéraux distincts. La coordination préalable des politiques se faisait déjà de toute façon en 1972 au sein de l'OTAN et de la CEE. Très peu de gouvernements ouest-européens participeront donc à la conférence, ou encore à ses séquences institutionnelles, sur la base du strict statut d'acteur autonome ⁸⁰, même si l'idée, au départ, était d'exclure la représentation par groupe d'États sous-régionaux. C'est peut-être en reconnaissance de ces réalités que les pays de l'Europe de l'Est se sont mis d'accord, en juillet 1971, pour accélérer le processus d'intégration au sein du CAEM.

76. Discours prononcé le 23 février 1968 devant l'Université des sciences techniques à Budapest, tel que reproduit dans *Nepszabadsag*, 24 février 1968, p. 3.

77. *Le Monde*, 8 mars 1972. Les ministres des Affaires étrangères de la CEE ont reporté à plus tard l'examen du dossier présenté par la Roumanie en juin 1972, puisque les tarifs de faveur avaient été prévus pour les jeunes industries, alors que la Roumanie demandait des exemptions pour les produits agricoles. Cherchant à affermir ses liens avec le commerce extérieur mondial, la Roumanie posa sa candidature en septembre 1972 à la fois auprès du FMI et du GATT.

78. Tel que reproduit dans le *London Times*, 21 mars 1972, p. 1.

79. Jan ZUBEK, « *Comecon's Changing European Strategy* », *European Community*, n° 100, novembre 1972, p. 19.

80. M. PALMER, « *The European Community and a Security Conference* », *The World Today*, juillet 1972, p. 296-303.

Certains experts en ont conclu que ces pays étaient prêts « à collaborer entre eux pour maximiser leurs avantages » au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe⁸¹.

III - CONCLUSION

L'ouverture des pourparlers préliminaires sur la Conférence d'Helsinki soulève plus de questions qu'elle n'en résout. L'aspect le plus important, ce sont peut-être les conséquences prévisibles de la Conférence sur le sous-système de l'Europe de l'Est. Si des bases structurelles du *statu quo* européen (OTAN, Pacte de Varsovie, CAEM-CÉE) doivent s'ajouter à des institutions paneuropéennes, faut-il s'attendre à des changements dans l'orientation des relations entre les États⁸²? Qu'arrivera-t-il si des membres d'alliances structurées d'une façon hiérarchique et aux idéologies étanches ont des contacts institutionnalisés et permanents avec d'autres pays dont les régimes et les ordres sociaux sont différents? Les intérêts nationaux divergents saperont-ils les bases de la solidarité traditionnelle avec le risque qu'ils soient perçus par les super-puissances comme un facteur de « dé-stabilisation »? En ce domaine, le comportement de la Roumanie au sein de la Conférence du désarmement à Genève a montré qu'un petit pays peut exploiter un forum international pour donner un caractère public à une querelle bilatérale. D'un autre côté, les institutions nouvelles, si elles sont créées, seront-elles des enceintes au sein desquelles l'Union soviétique pourra continuer de contrôler d'une façon restreinte les activités des États de l'Europe de l'Est? L'exemple de la Commission économique pour l'Europe démontre qu'avant 1967, les caucus de groupes sous-régionaux, dominés par les grandes puissances, pouvaient servir de cadre de décision sur la base d'un « consensus » continu.

D'après ce que l'on sait des pourparlers préliminaires sur la Conférence d'Helsinki, on peut conclure que les conflits d'intérêt entre partenaires inégaux seront intenses au sein de la Commission de la sécurité pour l'Europe, si, en vérité, tous les États y sont représentés. L'Union soviétique, toutefois, compte bien y empêcher les manifestations d'intérêts divergents, et cherchera plutôt à n'y faire admettre que les grandes puissances intéressées, d'une façon complice, au maintien du *statu quo*. Dans le domaine économique, par contraste, quel que soit le cadre institutionnel établi, la nécessité commande que prédominent les intérêts communs. Les petits pays du CAEM et la Yougoslavie à la fois considèrent qu'il y a des avantages à retirer d'un front commun face à une Communauté économique européenne élargie.

81. Michael KASER, « Comecon and the New Multilateralism », *The World Today*, avril 1972, p. 169.

82. Pierre HASSNER, « Détente et dialectique, ou du bon usage des contradictions européennes », *Revue française de science politique*, 20 (6) décembre 1970, tente de trancher le nœud gordien des conceptions: stabilité, *statu quo*, et détente; coopération, évolution.