UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3

ED 514 – Ecole doctorale des Etudes anglophones, germanophones et européennes
EA 2291 – Intégration et Coopération dans l'Espace Européen

Thèse de doctorat en histoire contemporaine

Nicolas BADALASSI

Adieu Yalta ?

La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965 – 1975.

Sous la direction de Frédéric BOZO

Soutenue le 3 décembre 2011

Membres du jury :

- Madame Christine MANIGAND, Professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3.
- Madame Marie-Pierre REY, Professeur à l'Université Panthéon Sorbonne – Paris 1.
- Monsieur Frédéric BOZO, Professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3.
- Monsieur N. Piers LUDLOW, Lecteur à la *London School of Economics and Political Science*.
- Monsieur Andreas WILKENS, Professeur à l'Université Paul Verlaine, Metz

Adieu Yalta ?
La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

Résumé

A partir de 1965, l'URSS cherche à profiter de la politique de « détente, entente, coopération » lancée par le général de Gaulle auprès des pays du pacte de Varsovie pour obtenir, *via* une conférence sur la sécurité européenne, le gel de l'ensemble des frontières du continent et la reconnaissance de la mainmise soviétique sur l'Europe de l'Est. Sauf que la France, partisane au contraire d'une détente censée aboutir au dépassement de l'ordre bipolaire issu de la guerre froide, n'entend pas entériner le *statu quo* politique et territorial européen. Dès 1969, la France décide peu à peu de se servir du projet de conférence pour promouvoir sa vision de l'Europe : la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe doit d'une part favoriser le rapprochement entre tous les peuples du continent et d'autre part encourager chaque nation à s'exprimer en son nom propre, en dehors des alliances militaires.

Lorsque trente-trois Etats européens, les Etats-Unis et le Canada se réunissent, de 1972 à 1975, pour négocier le contenu du futur Acte final de la CSCE, les Français tentent, avec leurs partenaires de la Communauté européenne, de faire de la conférence le prolongement multilatéral de la politique gaullienne de détente.

Dans cette optique, ils veillent d'abord à ce que les frontières puissent être modifiées de façon pacifique : il s'agit de permettre à l'Allemagne d'être un jour réunifiée. Ils œuvrent également pour que la conférence facilite la coopération culturelle et la circulation des personnes entre l'Est et l'Ouest, le but étant, selon le président Pompidou, de transmettre aux pays communistes le « virus de la liberté » et d'enfoncer un coin dans le système des blocs.

Mots clés : CSCE, France, guerre froide, détente, frontières, droits de l'homme

Goodbye Yalta ?
France, Detente, and the Origins of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1965-1975.

Abstract

From 1965, the USSR sought to take advantage of the French policy of détente launched by General de Gaulle towards the Warsaw Pact's countries to set the borders in Europe and to obtain Western acknowledgment of the Soviet control over Eastern Europe. But France was in favour of a détente which would lead to overcome bipolarity created by the Cold War ; it did want to confirm the European political and territorial *status quo*. From 1969, France gradually decided to use the conference project to point out its vision of Europe: the Conference on Security and Cooperation in Europe had to promote the coming together of peoples of the whole continent and to encourage each nation to speak with its own particular voice, outside military alliances.

When thirty-three European countries, the United States and Canada met, from 1972 to 1975, in order to negociate the Final Act's content, the French and their European Community partners tried to make the conference a multilateral continuation of the Gaullist policy of détente.

From this perspective, they first made sure that borders could be changed by peaceful means: it was crucial to reserve the German people's right to be reunified. They also acted to make the CSCE facilitate cultural cooperation and movement of persons between East and West. According to President Georges Pompidou, the main goals were to transmit the "freedom virus" to the communist countries and to drive a wedge into the bipolar system.

Keywords : CSCE, France, Cold War, Detente, borders, human rights

A mes grands-parents

Remerciements

Cette thèse n'aurait jamais vu le jour sans le soutien précieux des personnalités et institutions qui ont rendu possible ce travail ou ont contribué à étayer mes réflexions.

Mes remerciements les plus chaleureux vont à mon directeur de thèse, le professeur Frédéric Bozo, qui, depuis le jour où je me suis lancé dans ce travail, a toujours gardé un œil attentif sur l'avancée de mes recherches. Que ce soit à Paris ou depuis Washington, il n'a cessé de me prodiguer, semaine après semaine et à chaque étape de l'élaboration de cet ouvrage, ses conseils avisés et a su répondre à toutes les attentes qu'un doctorant peut espérer de son directeur. Je le remercie d'avoir cru en moi dès mon arrivée en Master à la Sorbonne Nouvelle et de m'avoir inlassablement encouragé au moment de la préparation à l'agrégation d'histoire.

Ce travail aurait été plus difficile, voire impossible, à réaliser s'il n'avait pas bénéficié de l'appui et de la confiance de l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Je remercie tout particulièrement l'Ecole doctorale des études anglophones, germanophones et européennes d'avoir fait en sorte que je puisse bénéficier, de 2007 à 2010, d'une allocation de recherches m'ayant permis de mener mes recherches de la manière la plus sereine qui soit. Je souhaite également témoigner de ma reconnaissance envers Olivier Buirette, dont la bienveillance et l'efficacité ont souvent été d'un grand secours.

Ce travail étant tributaire de l'accès aux sources écrites, je sais gré aux personnels des Archives nationales et diplomatiques françaises de m'avoir accordé les dérogations nécessaires à la consultation de documents qui n'étaient pas encore accessibles. S'agissant des Archives nationales, je remercie leur directrice, Martine de Boisdeffre, le responsable de la section du XXe siècle, Christian Oppetit, et les conservateurs des fonds de Gaulle, Pompidou et Giscard d'Estaing, Agnès Callu, Christèle Noulet et Pascal Geneste d'avoir facilité mes recherches. Pour ce qui est des archives du Quai d'Orsay, mes remerciements vont à leur directeur, Jean Mendelson, et au personnel de conservation, qui m'ont permis d'accéder à plusieurs centaines de cartons, dont certains n'avaient fait l'objet que d'un classement provisoire.

Je me dois également d'exprimer toute ma gratitude à la Gerald R. Ford Presidential Foundation qui, en m'accordant sa bourse bi-annuelle de l'automne 2010, m'a permis de diversifier l'origine géographique de mes sources écrites et, ainsi, de pouvoir consulter les archives de la Maison Blanche déposées à la Gerald R. Ford Presidential Library, à Ann Arbor dans le Michigan. L'accueil enthousiaste qui m'y a été fait doit beaucoup à Monsieur William McNitt, qui a tout mis en œuvre pour que mes recherches soient les plus fructueuses possibles. Je le remercie d'avoir facilité mon séjour aux Etats-Unis en me prodiguant ses nombreux et précieux conseils.

Je suis par ailleurs fort reconnaissant envers le bureau praguois de l'OSCE, en particulier Madame Alice Nemcova, de m'avoir aidé dans ma tâche en me faisant parvenir, après obtention d'une dérogation, l'ensemble des documents officiels produits par la délégation

française à Helsinki et à Genève entre novembre 1972 et août 1975, le tout sous forme numérisée.

Ce travail aurait été incomplet sans le témoignage avisé de certains des protagonistes de la diplomatie française des années 1970. Je sais gré à Messieurs Jacques Andréani, Gabriel Robin, Henri Froment-Meurice, François Plaisant, Paul Poudade, Michel Rougagnou, Alain Pierret, Philippe Husson, Jean François-Poncet et Christian Bernard d'avoir conféré une valeur ajoutée inestimable à mes recherches, de par les éclairages qu'ils ont su me fournir sur des questions essentielles auxquelles les sources écrites ne permettent pas toujours de répondre. Je remercie également le professeur Jean Klein d'avoir partagé avec moi sa connaissance aiguisée des questions de désarmement pendant la guerre froide.

Je tiens en outre à dire ma reconnaissance au professeur Odd Arne Westad et à son équipe de la London School of Economics qui, en retenant ma candidature pour participer à la *Cold War Conference* de 2009 organisée chaque année par la LSE, l'Université George Washington et l'Université de Californie, m'ont offert la possibilité de m'intégrer dans un réseau international dynamique de jeunes chercheurs en histoire de la guerre froide. Les échanges avec ces personnes ont grandement contribué à ma réflexion.

Si je ne peux énumérer ici toutes les personnes qui m'ont appuyé activement dans mon travail, je souhaite vivement remercier ceux et celles qui ont eu la gentillesse de relire tout ou partie de cette thèse et de ne jamais mesurer leur temps pour m'aider à mener à bien mon projet. Je pense notamment à Sophie Davieau-Pousset, Nicolas Davieau, Raphaël Fantin et Elise Bernard, qui, de par leur érudition et leur bonne humeur, n'ont pas cessé de me soutenir pendant ces quatre années.

Ce travail de recherches ne serait pas parvenu à son terme sans le soutien de mon entourage le plus proche, qui a subi au quotidien les hauts et les bas qui accompagnent l'élaboration d'une thèse. Je remercie Chloé de m'avoir aidé à mettre la touche finale à cet ouvrage et mes parents et beaux-parents d'avoir été à mes côtés. Surtout, merci à Sarah d'avoir lu et relu chaque phrase de cette thèse, d'avoir toujours su me conseiller à toutes les étapes de sa conception et d'avoir fait preuve d'une patience sans bornes. Je remercie enfin Jules de m'avoir encouragé, malgré lui, à aller au bout de cette entreprise.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS **9**

TABLE DES MATIERES **11**

SIGLES **17**

INTRODUCTION **19**

PROLOGUE. LA FRANCE ET LA LENTE GESTATION DE LA SECURITE EUROPENNE, 1945 – 1964 ..... **41**

I. LA FRANCE, L'URSS ET L'IDEE PANEUROPEENNE, 1945-1958 ..... **43**
1. LA FRANCE ET LE DEBUT DE LA GUERRE FROIDE : L'EMERGENCE DU PROBLEME ALLEMAND 43
2. LE PANEUROPEANISME COMME PROJET EUROPEEN DE SECURITE 48
3. LE TRIOMPHE DE LA NOTION DE « SECURITE EN EUROPE » (1955 – 1958) 55

II. LA FRANCE, BERLIN ET CUBA, 1958-1962 ..... **61**
1. LE DESSEIN GAULLIEN 61
2. DE GAULLE, KHROUCHTCHEV ET LA CRISE DE BERLIN 65
3. DE GAULLE, KENNEDY ET LA CRISE DE CUBA 74

III. VERS LA DETENTE **77**
1. CAP A L'EST 77
2. LA *PANEUROPA* GAULLIENNE 84
3. LES PLANS POLONAIS SUR LA SECURITE EUROPEENNE EN 1963-1964 89

CHAPITRE 1. VRAIE DETENTE, FAUSSE ENTENTE, JANVIER 1965 – JUILLET 1968 ..... **97**

I. LA RECHERCHE D'UNE COMMUNAUTE DE VUES, JANVIER 1965 – MARS 1966 ..... **98**
1. LA CONFERENCE DE PRESSE DU 4 FEVRIER 1965 98
2. LE CHEMINEMENT D'UNE IDEE FACE AU POSTULAT GAULLIEN 102
3. EN FRANCE : MEFIANCE ET CIRCONSPECTION 110

II. LE CHEMIN DE L'ENTENTE. MARS 1966 – SEPTEMBRE 1967 ..... **117**
1. LE TOURNANT BILATERAL (MARS – JUIN 1966) 117
2. LE PROJET SE PRECISE (JUILLET – DECEMBRE 1966) 126
3. VERS LA REALISATION D'UN VŒU FRANÇAIS ? LES PREMIERS EFFETS DE L'*OSTPOLITIK* (DECEMBRE 1966 – SEPTEMBRE 1967) 132

III. L'ESSOUFFLEMENT, SEPTEMBRE 1967 – JUILLET 1968 ..... **141**
1. LE DESENCHANTEMENT 141
2. LA FRANCE ENTRE EMULATION ET DESAPPROBATION (DECEMBRE 1967 – MAI 1968) . 145
3. DE GAULLE MAINTIENT LE CAP : OUI A LA SECURITE, NON AU DESARMEMENT (MAI – JUILLET 1968) 150

CHAPITRE 2. LE TEMPS DE LA NORMALISATION, AOUT 1968 – DECEMBRE 1969 157

I. L'INTERVENTION EN TCHECOSLOVAQUIE ET SES CONSEQUENCES : LES FLOTTEMENTS DE LA POLITIQUE EXTERIEURE DE LA FRANCE, AOUT 1968 – MARS 1969 . 158
1. L'AFFAIRE TCHECOSLOVAQUE (AOUT-NOVEMBRE 1968) 158
2. LA RFA MONTREE DU DOIGT : LA DEGRADATION DES RAPPORTS FRANCO-ALLEMANDS 163
3. LE REEQUILIBRAGE VERS L'OUEST (DECEMBRE 1968 – MARS 1969) 170

II. LE RENOUVEAU, MARS – AOUT 1969 178
1. L'APPEL DE BUDAPEST 178
2. LE DEPART DU GENERAL ET LES NOUVELLES INITIATIVES SUR LA SECURITE EUROPEENNE 186
3. GEORGES POMPIDOU : LA CONTINUITE AVANT TOUT 194

III. LA FRANCE ET LE NOUVEAU DEPART DES RELATIONS EST-OUEST, AOUT-DECEMBRE 1969..198
1. LA NOUVELLE CAMPAGNE EN FAVEUR DE LA SECURITE EUROPEENNE 198
2. LA NOUVELLE ATTITUDE FRANÇAISE ET SES AMBIGÜITES 202
3. LA PHILOSOPHIE FRANÇAISE DE LA CSCE A L'AUTOMNE 1969 208
4. L'ELABORATION DU PREALABLE ALLEMAND 212

CHAPITRE 3. LA CSCE, PIERRE ANGULAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA FRANCE, DECEMBRE 1969 – SEPTEMBRE 1971 219

I. L'ERE DES PREALABLES, OU LES OSCILLATIONS FRANÇAISES 221
1. LA FRANCE, L'*OSTPOLITIK* ET LA CSCE 221
2. LE PREALABLE BERLINOIS 226
3. LE LIEN BERLIN/CSCE OU L'AMBIVALENCE FRANÇAISE 237
4. LE PREALABLE MBFR 251

II. L'OCCIDENTALISATION DE LA CSCE : LA FRANCE ENTRE LA CPE ET L'OTAN 255
1. LA FRANCE ET LE LANCEMENT DE LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE 256
2. LA CSCE, OBJET DE LA CPE 260
3. LA FRANCE PREND POSITION 265

CHAPITRE 4. PREPARER LA CSCE : LA FRANCE ET LA MULTILATERALISATION DE LA DETENTE, SEPTEMBRE 1971 – JUIN 1973... 283

I. LA CSCE, PROLONGEMENT DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DETENTE 285
1. LES DERNIERS PREALABLES 285
2. L'ARDENT DESIR SOVIETIQUE DE CSCE 294
3. LA CSCE, LES MBFR ET LES SALT : LA MISE EN ŒUVRE DE DEUX VISIONS DE LA DETENTE 298

II. LES CONCEPTIONS FRANÇAISES DE LA PREPARATION MULTILATERALE DE LA CSCE311
1. L'ORGANISATION DES POURPARLERS MULTILATERAUX PREPARATOIRES D'HELSINKI. 312
2. LA CPE AU CŒUR DU PROCESSUS 319
3. L'URSS DOIT-ELLE RECONNAITRE LA CEE ? LES LIMITES DE L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE DANS LA CPE 330
4. L'OTAN LAISSEE POUR COMPTE ? 333
5. LA CONCERTATION FRANCO-SOVIETIQUE 336

III. LA DOCTRINE FRANÇAISE DE LA CSCE 338
1. L'EMBRYON DU DECALOGUE DE LA DETENTE 338
2. LA FRANCE AU CŒUR DU DEBAT SUR L'INTEGRATION DES ASPECTS MILITAIRES DE LA SECURITE DANS L'AGENDA DE LA CSCE 347
3. L'ORDRE DU JOUR DE LA DEUXIEME CORBEILLE : LA PRUDENCE FRANÇAISE 350
4. L'EPINEUSE TROISIEME CORBEILLE : LA FRANCE A LA RECHERCHE DU JUSTE MILIEU .. 354
5. LA QUESTION DE LA SECURITE EN MEDITERRANEE 360
IV. LA TEMPORALITE DE LA CSCE 366
1. LE SCHEMA FRANÇAIS, MECANISME DE LA CSCE 366
2. PROPOSITIONS ET CONTRE-PROPOSITIONS SUR LES SUITES INSTITUTIONNELLES 370
3. LES PMP, « REFLET DES CONCEPTIONS FRANÇAISES » 374

CHAPITRE 5. LA FRANCE, ACTRICE ET SPECTATRICE DU PROCESSUS D'HELSINKI, 1973-1975 379

I. LA FRANCE ET LES DEUX GRANDS : UN IMPACT DECISIF SUR LA CSCE 381
1. LE *CONDOMINIUM*, PLUS QUE JAMAIS 381
2. LA FRANCE, KISSINGER ET LA CSCE : LES VICISSITUDES DES RELATIONS FRANCO-AMERICAINES 387
3. CONCLURE POUR MIEUX POURSUIVRE : LE DEBAT SUR LA TROISIEME PHASE ET SUR LES SUITES 398
II. LE FORMEL ET L'INFORMEL 409
1. MICHEL JOBERT A HELSINKI 409
2. L'AUTRE « ESPRIT DE GENEVE » 415
3. GISCARD A HELSINKI 432
III. LES FRANÇAIS ET LA CSCE, ENTRE DETENTE ET DISSIDENCE 440
1. LA DETENTE REMISE EN QUESTION 441
2. LE ROLE CENTRAL DES INTELLECTUELS 444
3. L'OPINION PUBLIQUE FRANÇAISE : DE L'INDIFFERENCE A LA DEFIANCE 450

CHAPITRE 6. LA PREMIERE CORBEILLE OU LA DETENTE NEGOCIEE 457

I. LE STATU QUO EN QUESTION : LA NEGOCIATION DES PRINCIPES TERRITORIAUX DE LA DETENTE 460
1. L'INVIOLABILITE DES FRONTIERES, CLE DE VOUTE DU SYSTEME EUROPEEN SOVIETIQUE 461
2. LA NEGOCIATION DES AUTRES PRINCIPES TERRITORIAUX 473
II. LA PROTECTION DES DROITS ET RESPONSABILITES QUADRIPARTITES, PRIORITE FRANÇAISE 478
1. LES CRAINTES FRANÇAISES VIS-A-VIS DU DECALOGUE 479
2. LA FRANCE CONTRE LES NEUTRES ET NON-ALIGNES 485
III. AU NOM DE L'OCCIDENT : LA DEFENSE DES VALEURS DU « MONDE LIBRE » 493
1. LA DOCTRINE BREJNEV EN QUESTION 493
2. AU NOM DE L'EUROPE. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES 496
3. LE PRINCIPE DE LA COOPERATION ENTRE LES ETATS : LA FRANCE, « A LA POINTE DU COMBAT CONTRE L'URSS » 500
IV. LA NEGOCIATION DES MESURES DE CONFIANCE 503
1. VISIONS ET PERCEPTIONS D'UN FRUIT DE LA GUERRE FROIDE 503

2. La France et les MDC, de l'engagement au profil-bas 505
3. Chronique d'une negociation laborieuse 510

CHAPITRE 7. UNE BOMBE A RETARDEMENT ? L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA TROISIEME CORBEILLE 515

I. Les temps de la troisieme corbeille 520
1. Le preambule de la troisieme corbeille 521
2. Des negociations au rythme saccade 527
3. Suite(s) et fin(s) de la troisieme corbeille 534
II. La cooperation culturelle, velleite française 535
1. Les objectifs français 539
2. L'affaire des salles de lecture 543
3. La cooperation cinematographique et le projet français de declaration sur les echanges culturels 550
4. Contrer l'hegemonie culturelle des Etats-Unis 553
III. Science et education : la France et la detente des savants 557
1. Pour en finir avec la guerre froide scientifique 557
2. L'ecriture de l'histoire, un enjeu Est-Ouest 561
3. La controverse franco-allemande sur le forum scientifique paneuropeen 564
4. Les langues vivantes comme vecteurs du rapprochement paneuropeen 565
IV. L'information, cheval de Troie de l'Occident 567
1. Au-dela de *l'Humanite*. La diffusion de la presse et l'acces a l'information 570
2. Briser le rideau hertzien : le probleme du brouillage radio 574
3. Un metier, deux conceptions. Les journalistes au cœur du debat Est-Ouest 578
4. L'Amerique prend le relais : la globalisation des negociations sur l'information 582
V. Dechirer le rideau. La France et le probleme des contacts humains 588
1. L'autre question allemande : la reunion des familles 593
2. Negocier a deux : Paris, Moscou et le mini preambule sur les contacts 595
3. « Mariages rouges » 598
4. Les jeunes et les touristes, un moindre mal pour l'Est 599
5. La question des formalites de voyage, pierre angulaire des contacts Est-Ouest 601

CHAPITRE 8. VERS LA CONVERGENCE DES MODELES ? LA FRANCE ET LA DEUXIEME CORBEILLE 609

I. La cooperation Est-Ouest, entre prerogatives communautaires et experience paneuropeenne 617
1. La France, la CEE et la deuxieme corbeille 618
2. La Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies 621
II. Une corbeille bien remplie 623
1. Le commerce Est-Ouest, au centre de la deuxieme corbeille 624
2. Science, technique, industrie et environnement : de la detente a la cooperation 631

CHAPITRE 9. L'INFLUENCE ET LA VIGILANCE. LA FRANCE ET LES ASPECTS MEDITERRANEENS DE LA CSCE 643

I. ENTRE PRESSION DES PETITS ET RETICENCE DES GRANDS : LA FRANCE A LA RECHERCHE DU COMPROMIS 645
1. LE SOUTIEN FRANÇAIS AUX PAYS ARABES 646
2. DYNAMISME FRANÇAIS, HESITATIONS ALLEMANDES ET RETICENCES AMERICAINES 650
II. L'IMPACT DE L'AFFAIRE CHYPRIOTE 654
1. L'OFFENSIVE MALTAISE 654
2. L'ANTAGONISME GRECO-TURC A LA CSCE 661

CONCLUSION 669

SOURCES 683

BIBLIOGRAPHIE 715

ANNEXES 743

ACTE FINAL DE LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE (HELSINKI, 1ER AOUT 1975) 743
CONFERENCE DE PRESSE DU GENERAL DE GAULLE, 4 FEVRIER 1965, PALAIS DE L'ELYSEE (EXTRAITS) 787
DISCOURS DE MICHEL JOBERT A HELSINKI, LE 4 JUILLET 1973 791
DISCOURS DE VALERY GISCARD D'ESTAING A HELSINKI LE 31 JUILLET 1975 796
PROJET DE TRAITE GENERAL DE SECURITE COLLECTIVE EN EUROPE PRESENTE PAR M. MOLOTOV LORS DE LA CONFERENCE DE BERLIN LE 10 FEVRIER 1954 799
LE PLAN RAPACKI, 14 FEVRIER 1958 801
DECLARATION DU COMITE CONSULTATIF POLITIQUE DU PACTE DE VARSOVIE SUR LE RENFORCEMENT DE LA PAIX ET DE LA SECURITE EN EUROPE (EXTRAIT), BUCAREST LE 5 JUILLET 1966 803
DECLARATION ADOPTEE PAR LES PARTIS COMMUNISTES ET OUVRIERS D'EUROPE A KARLOVY-VARY (EXTRAIT), LE 26 AVRIL 1967 805
APPEL A TOUS LES PAYS EUROPEENS ADOPTE PAR LE COMITE POLITIQUE CONSULTATIF DU PACTE DE VARSOVIE A BUDAPEST, LE 17 MARS 1969 807
ILLUSTRATIONS 809

INDEX 813

Sigles

AMAE	Archives du ministère français des Affaires étrangères
AN	Archives nationales françaises
CAEM/COMECON	Conseil d'Aide Economique Mutuelle
CDU/CSU	Union chrétienne-démocrate d'Allemagne/Union chrétienne-sociale (RFA)
CE	Communauté européenne
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CIA	*Central Intelligence Agency*
CPE	Coopération politique européenne
CSCE	Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe
CSE	Conférence sur la sécurité européenne
DC	Démocratie chrétienne (Italie)
ECE	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
FFA	Forces françaises d'Allemagne
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
GFL	*Gerald R. Ford Library*
ICBM	*Intercontinental Ballistic Missile*
IRBM	*Intermediate Range Ballistic Missile*
KGB	Comité pour la Sécurité de l'Etat
MBFR	*Mutual and Balanced Force Reductions*
MDC	Mesures de confiance
MID	Ministère soviétique des Affaires étrangères
MLF	*Multilateral Force*
MRP	Mouvement républicain populaire
NSA	*National Security Advisor*
NNA	Pays neutres et non-alignés
NTB	*Nuclear Test Ban Treaty*
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PC	Parti communiste
PCF	Parti communiste français
PCI	Parti communiste italien
PCUS	Parti communiste d'Union soviétique
PMP	Pourparlers multilatéraux préparatoires
PSI	Parti socialiste italien
RDA	République démocratique allemande
RFA	République fédérale d'Allemagne
SALT	*Strategic Arms Limitation Talks*
SED	Parti socialiste unifié d'Allemagne (RDA)
SFIO	Section française de l'Internationale ouvrière
SPD	Parti social-démocrate d'Allemagne (RFA)
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

INTRODUCTION

> « S'il est une voix qui puisse être entendue, une action qui puisse être efficace, quant à l'ordre à établir en remplacement de la guerre froide, ce sont par excellence la voix et l'action de la France. Mais à la condition que ce soient bien les siennes et que les mains qu'elle tend soient libres. »[1]

C'est en ces termes que Charles de Gaulle présente le rôle qu'il a assigné à la France dès son retour au pouvoir au printemps 1958. Dans son esprit, la division de l'Europe en deux blocs est une anomalie historique : le continent européen doit avant tout être composé de nations indépendantes et non d'alliances militaires au sein desquelles une puissance hégémonique voire impériale parle pour les autres. Il attribue la responsabilité de cette situation à Franklin Roosevelt et à Joseph Staline qui, lors de la conférence de Yalta en février 1945, se seraient partagé le monde en deux sphères d'influence[2]. De Gaulle contribue ainsi, dès 1946, à forger le « mythe de Yalta » tel qu'il prévaut par la suite durant toute la guerre froide, entendue ici dans son acception de longue durée, c'est-à-dire de la fin de la Seconde Guerre mondiale à l'aube des années 1990.

C'est cet ordre bipolaire co-dirigé de fait par les Etats-Unis et l'URSS que le Général entend combattre une fois la France dégagée du bourbier algérien et une fois la détente instaurée dans les relations Est-Ouest. A partir de 1965, considérant que la crise de Cuba a prouvé que l'URSS n'était pas prête à risquer une guerre nucléaire, de Gaulle développe une politique visant à faire de la France une passerelle entre l'Est et l'Ouest. Dans cette optique, il entame auprès des pays du bloc de l'Est un processus de rapprochement fondé sur le triptyque « détente, entente, coopération ». Ses objectifs à long terme sont clairement de dépasser la guerre froide et de poser les bases d'un nouveau « concert des nations » qui engloberait tous les pays situés « de l'Atlantique à l'Oural ». En bref, c'est un véritable programme paneuropéen que le premier président de la Cinquième République souhaite appliquer : les peuples d'Europe doivent pouvoir s'exprimer indépendamment des alliances qu'ils ont contractées et coopérer entre eux dans tous les domaines possibles.

Le 1er août 1975, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats-Unis, du Canada et de l'ensemble des pays d'Europe – à l'exception de l'Albanie – signent l'Acte final d'Helsinki qui met un terme à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Celle-ci se veut la concrétisation d'un projet envisagé par les Soviétiques dès 1954 et proposé depuis lors aux Occidentaux. Tandis que le but originel assigné par Moscou à la conférence était de dénucléariser puis de neutraliser l'Allemagne, la confirmation du *statu quo* politique et

---

[1] Charles DE GAULLE, *Mémoires d'espoir. T.1. Le Renouveau 1958-1962*, Paris, Gallimard, éd. 2000, p.1024.

[2] En réalité, Roosevelt a tout fait pour préserver l'unité des Alliés de la Seconde Guerre mondiale et, par conséquent, celle de l'Europe. Appuyé par Churchill, il a durement négocié avec Staline pour obtenir la « Déclaration sur l'Europe libérée » qui prévoyait l'organisation d'élections libres partout en Europe, y compris à l'Est. Toutefois, les Occidentaux étaient parfaitement conscients que l'URSS cherchait à accroître sa sphère d'influence dans la partie orientale du continent. Voir à ce sujet Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement. 1945-1963*, Princeton University Press, 1999, pp.3-33.

territorial européen est peu à peu devenu, pour l'URSS, l'objectif à atteindre[3]. Cette dernière a cependant dû patienter jusqu'au début des années 1970 pour que les pays de l'Ouest consentent à une telle réunion, dont ils ont progressivement élargi l'ordre du jour afin de faire contrepoids aux intentions soviétiques de geler les frontières européennes.

Ainsi, la CSCE, qui s'est déroulée en trois phases étalées depuis le mois de juillet 1973, va bien au-delà de ce que prévoyaient à l'origine les dirigeants du bloc de l'Est : elle définit trois séries de dispositions visant à garantir la sécurité du continent, à améliorer la coopération économique, technique et scientifique entre les pays participants et à accroître la circulation des hommes, des idées et des informations de part et d'autre du rideau de fer. Le rêve gaullien d'un rapprochement paneuropéen fondé sur une coopération tous azimuts semble devenu réalité : la CSCE paraît, à première vue, incarner l'apogée de la détente, le dépassement du système des blocs, le début d'une ère nouvelle.

Bien entendu, les choses ne sont pas si simples. Ainsi, on considère au Kremlin que la CSCE représente une grande victoire pour la diplomatie soviétique en ce qu'elle consacre – du moins le croit-on – le *statu quo* politique et territorial européen et la mainmise de l'URSS sur l'Europe orientale : elle proclame l'inviolabilité des frontières, le non-recours à la force, le respect de la souveraineté des Etats et la non intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat. Vue de Moscou, la conférence qui s'achève à l'été 1975 produit donc l'effet inverse de celui escompté par de Gaulle en son temps : l'ordre bipolaire est confirmé, la division de l'Europe entérinée. Helsinki serait-il donc un autre Yalta ?

De fait, durant ces années 1970, nombre de commentateurs occidentaux sont tentés de mettre en parallèle la CSCE avec la célèbre rencontre de Crimée – chacun selon son interprétation de Yalta. Pour les tenants du « mythe », Helsinki symbolise un nouvel abandon occidental des Européens de l'Est entre les mains des Soviétiques, un nouveau Yalta. Pour ceux qui n'ignorent pas qu'à Yalta les Américains et les Britanniques s'étaient en réalité efforcés de limiter l'emprise de Moscou sur l'Europe orientale, les dirigeants des pays de l'Ouest n'ont pas hésité trente ans plus tard dans la capitale finlandaise, à donner leur aval au gel de la division Est-Ouest. Enfin, pour les moins sceptiques, la CSCE constitue un véritable pas en avant dans le rapprochement des peuples européens par-delà le rideau de fer.

La France n'est pas épargnée par ce débat. Elle l'est d'autant moins que, depuis le milieu des années 1960, elle a fait de la détente avec les pays socialistes l'un des fondements de sa politique étrangère. Mais si, pour certains, la CSCE se veut le couronnement de cette politique en ce qu'elle semble donner vie à l'Europe « de l'Atlantique à l'Oural » que de Gaulle avait appelée de ses voeux, elle représente pour d'autres la trahison de l'esprit de détente initié par le Général dans la mesure où elle fige le *statu quo* de la division Est-Ouest. De Gaulle lui-même n'avait-il pas été ambivalent face aux propositions soviétiques d'une conférence européenne, qui devaient aboutir à la CSCE ? Qu'en est-il dans les faits ? La CSCE représente-t-elle, pour

[3] Melvyn P. LEFFLER, *For the Soul of Mankind : the United States, the Soviet Union and the Cold War*, New York, Hill and Wang, 2007, pp.172-188.

la France, l'aboutissement de la vision gaullienne ou, au contraire, la consécration de l'ordre établi ? C'est la première interrogation, essentielle, que pose cet ouvrage.

La CSCE et la France, deux acteurs de la guerre froide

Malgré les attaques dont elle est la cible durant les années qui suivent la signature de l'Acte final, la CSCE revêt une importance capitale dans l'histoire de la guerre froide. Tirant ses origines des conséquences politiques et territoriales de la Seconde Guerre mondiale, elle est aujourd'hui considérée comme l'un des facteurs ayant conduit à la fin du conflit Est-Ouest. Parce qu'elle permet, dans la deuxième moitié des années 1970 puis au cours de la décennie 1980, à certains groupes de défenseurs des droits de l'homme dans le bloc de l'Est de renforcer leur légitimité, elle a un impact non négligeable sur l'Europe communiste.

Dès les années 1950, mais surtout à partir de 1965, le projet de conférence puis la conférence elle-même occupent une place pivot dans les relations Est-Ouest. Jusqu'à la fin de la guerre froide, la CSCE fournit un cadre de négociation durable à l'ensemble des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, dans lequel on discute de thèmes aussi nombreux que variés : sécurité, désarmement, frontières, droits de l'homme, compétition idéologique, culturelle, économique, scientifique et technique, etc. La CSCE concentre ainsi tous les sujets sur lesquels portent la confrontation et le dialogue entre l'Est et l'Ouest de 1945 à la fin des années 1980. Ces thèmes sont regroupés au sein de trois « corbeilles » créés en 1972-1973.

La première corbeille, qui est la plus importante aux yeux des Soviétiques puisque c'est d'elle que doit découler la confirmation du *statu quo* en Europe, est consacrée à la sécurité proprement dite : elle comprend notamment les dix principes – le « Décalogue » – destinés à régir les relations entre Etats. On trouve par exemple l'inviolabilité des frontières, le non-recours à la force, la non intervention dans les affaires intérieures, le respect de la souveraineté des Etats ou encore le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Parmi ces principes, plusieurs relèvent du thème des droits de l'homme et rejoignent le contenu de la troisième corbeille, vouée à l'amélioration des contacts humains, des échanges culturels et de la circulation des informations. Quant à la deuxième corbeille, elle a trait à la coopération, économique, scientifique et technique. S'ajoute à cela un volet consacré à la sécurité et à la coopération en Méditerranée.

L'analyse de la CSCE et de ses origines touche à une problématique qui est l'essence même de la guerre froide : celle de l'avenir de l'Allemagne, dont le territoire est divisé depuis que les puissances victorieuses du nazisme ont été incapables de s'entendre sur son sort dans les années d'après-guerre. Si la « question allemande » constitue un paramètre fondamental du sujet qui nous occupe, c'est d'abord parce que l'objectif de base des Soviétiques et de leurs alliés à travers le projet de conférence est de régler ce problème : il s'agit d'obtenir la reconnaissance de la RDA par les Occidentaux, et celle de la frontière germano-polonaise – la ligne Oder-Neisse – par la RFA. On entérinerait de la sorte la division de l'Allemagne, l'empêchant de redevenir menaçante envers ses voisins. A l'Ouest, on ne voit pas les choses de la même façon : il est hors de question de faire quoi que ce soit qui puisse fixer la division

allemande. Et si on lie la question allemande à la CSCE, c'est parce qu'on fait de l'amélioration des relations entre la RFA et les pays de l'Est la principale condition à la tenue de la conférence. C'est là tout l'enjeu de l'*Ostpolitik* lancée par Willy Brandt à partir de 1966 et, surtout, de 1969.

Dans ce contexte, la France tient une place particulière à la fois en raison du statut que lui confère la possession de droits et de responsabilités sur Berlin et l'Allemagne, de son appartenance à l'Alliance atlantique et à la Communauté européenne, et des orientations que le général de Gaulle assigne à sa politique étrangère.

L'étude de la politique française à l'égard des origines de la CSCE est capitale pour l'histoire de la France pendant la guerre froide dans la mesure où un tel examen prend en compte ces quatre éléments essentiels. Ces derniers définissent à eux seuls la position de la France dans l'Europe des années 1945-1990. Par ailleurs, étant donné le foisonnement de sujets abordés par la conférence, considérer la politique française de détente vis-à-vis du processus d'Helsinki a aussi pour avantage de nous permettre de dégager la position de Paris sur chacun des grands thèmes constitutifs du conflit Est-Ouest, en particulier sur les questions les plus délicates comme l'inviolabilité des frontières et la circulation des personnes.

Le point de départ de notre analyse se situe dans les années qui suivent la crise des missiles cubains d'octobre 1962. C'est durant cette période que Charles de Gaulle devient le champion du dialogue Est-Ouest, jusqu'à ce que Willy Brandt lui ravisse ce titre. Et les Soviétiques entendent bien profiter de la volonté gaullienne de rapprocher tous les peuples d'Europe pour faire valoir leur projet de conférence paneuropéenne sur la sécurité destinée à entériner le *statu quo* politique et territorial. Ce désir est d'autant plus prégnant à Moscou qu'on y est persuadé que le Général est lui aussi favorable au maintien de la division allemande. Il s'agit là d'un malentendu que l'on retrouve pendant toute la période, y compris après le départ de De Gaulle en 1969.

En effet, les objectifs conférés par l'URSS et la France au concept de *Paneuropa* sont résolument opposés. Pour les Soviétiques, le rapprochement paneuropéen a pour but de geler la division de l'Europe et celle de l'Allemagne en créant un système de sécurité collective qui remplacerait les alliances existantes et, pourquoi pas, éloignerait les Etats-Unis du continent. Aux yeux du Général, la coopération paneuropéene doit aboutir à l'effet inverse : il faut dépasser l'« ordre de Yalta » et revenir au modèle de « concert des nations » tel qu'il prévalait au XIXe siècle. Surtout, jamais la France ne se prononce en faveur du maintien de la division de l'Allemagne. Au contraire, elle apparaît comme l'un des meilleurs soutiens aux velléités ouest-allemandes de réunification. L'équivoque est donc patente. Elle l'est davantage après que la France se retire du commandement intégré de l'OTAN en mars 1966 et laisse croire à l'Est que de Gaulle est décidé à aller dans le sens d'une sécurité collective.

Pourtant, dès la fin des années 1960, la France n'apparaît plus comme un partenaire privilégié de Moscou, et la répression du Printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie rend peu probable la réalisation du rêve gaullien d'une Europe des nations. Or, cela

n'empêche pas Georges Pompidou, successeur du Général à l'Elysée, de donner son accord à la tenue de la conférence et Valéry Giscard d'Estaing d'en signer l'Acte final.

Ce travail de recherches a donc pour but de répondre à quatre questions essentielles : quels facteurs conduisent la France à accepter le projet de conférence sur la sécurité européenne ? La France pense-t-elle que la CSCE puisse permettre de dépasser la division de l'Europe en blocs ? Le processus d'Helsinki peut-il être considéré comme le prolongement, voire l'aboutissement, de la politique de « détente, entente, coopération » initiée par le général de Gaulle ? Quel rôle la France joue-t-elle dans l'élaboration de l'Acte final ?

Le renouveau historiographique depuis les années 1990

La chute du Mur de Berlin, la fin de la guerre froide puis le bouleversement du climat international consécutif aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont eu pour conséquence, d'un point de vue historiographique, de faire apparaître le conflit Est-Ouest comme une époque révolue et appartenant à l'histoire. Désormais, l'historien bénéficie de suffisamment de recul pour tenter de distinguer les facteurs ayant conduit à la fin somme toute heureuse de la guerre froide – elle ne s'est pas terminée par l'apocalypse nucléaire comme on l'a fréquemment présagé de la fin des années 1940 jusqu'aux années 1980 – et peut s'appuyer sur des sources aujourd'hui accessibles du fait des évolutions du cadre géopolitique.

Parmi les éléments les plus souvent cités pour expliquer le mouvement ayant mené aux évènements de 1989-1991, la CSCE occupe, depuis quelques années, une place de plus en plus importante[4]. Elle côtoie désormais les causes avancées traditionnellement par les historiens : la politique offensive de Ronald Reagan en matière d'armements, les réformes de Mikhaïl Gorbatchev, la situation économique désastreuse du bloc de l'Est dans les deux dernières décennies de la guerre froide, le rôle joué par les dissidents, l'impact de la culture occidentale sur les populations d'Europe orientale ou encore l'élection de Karol Wojtyla sur le trône de saint Pierre. L'« effet Helsinki » se distingue de ces interprétations car ses conséquences n'ont été ressenties que sur le long terme. Dès la signature de l'Acte final, la CSCE a été conspuée par nombre d'Occidentaux qui n'y voyaient qu'un « ballet diplomatique »[5] ayant abouti à la reconnaissance, par les dirigeants de l'Ouest, du *statu quo* territorial européen. Les dispositions en matière de droits de l'homme, de contacts humains et de circulation de l'information, adoptées par la conférence, n'ont en outre pas été immédiatement mises en œuvre dans les pays socialistes. La répression subie par les dissidents de l'Est regroupés, après 1975, dans des comités de surveillance de l'application de l'Acte final d'Helsinki a largement contribué à diffuser une image négative de la CSCE.

Ainsi, suscitant bien des critiques avant 1989, la CSCE a connu un retour en grâce dans les décennies 1990 et, surtout, 2000, en Europe et aux Etats-Unis. Les premiers à avoir souligné – et exagéré – son rôle dans l'effondrement du bloc soviétique sont ceux qui en ont paraphé

[4] Adam ROBERTS, « An 'incredibly swift transition' : reflections on the end of the Cold War », Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol.III, *Endings*, Cambridge University Press, pp.513-534.
[5] *Le Figaro*, 30 juillet 1975.

l'Acte final ou ont grandement contribué à son élaboration : Valéry Giscard d'Estaing[6] et Henry Kissinger sont de ceux-là. Chez Kissinger, la différence entre l'avant et l'après 1989 est saisissante : alors qu'il a longtemps trainé les pieds pour se décider à faire avancer les négociations de la conférence et qu'en 1979 encore il la présentait comme une donnée secondaire de la politique de détente américaine[7], il n'hésite pas à souligner en 1994 le rôle joué par les Etats-Unis dans la mise au point du document final[8]. Ces sources sont par conséquent à appréhender avec méfiance.

D'autres acteurs sont parvenus à rendre compte de leur expérience de la CSCE en usant d'un regard plus critique et mieux aiguisé. On citera surtout l'ouvrage de Jacques Andréani, chef de la délégation française à la conférence jusqu'en 1974, qui reconnait les failles de la position de la France sur certains sujets abordés à Helsinki et à Genève[9]. Le diplomate confère une valeur non négligeable à son témoignage en décrivant l'atmosphère de la rencontre et en explicitant la manière dont les Français élaboraient leurs points de vue.

Mais ce sont surtout les recherches menées par les historiens depuis les années 1990 qui apportent l'éclairage le plus important à la période et à ses enjeux. Profitant de l'ouverture, même relative, des archives de l'Ouest et de l'Est, nombre de chercheurs – principalement aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne – ont pu entamer un véritable travail d'enquête historique sur la CSCE. Ce mouvement s'inscrit dans un courant plus large de nouvelle histoire de la guerre froide qui, grâce à l'environnement post-guerre froide, a renouvelé l'historiographie relative au conflit Est-Ouest en fournissant un regard nouveau sur les évènements : désormais, l'analyse de l'opposition entre les deux blocs ne correspond plus, comme c'était le cas avant 1990, à une interrogation du passé destinée à prédire le futur. Parmi les historiens ayant participé à l'élaboration de cette approche, on citera Odd Arne Westad, dont les travaux vont au-delà de l'étude traditionnelle des politiques de guerre froide puisqu'ils incorporent une vue plus large des programmes idéologiques des Etats-Unis, de l'URSS et de pays tiers[10].

Les travaux sur la seule CSCE ne sont pas nombreux. L'un des ouvrages les plus en vue est celui de Victor-Yves Ghebali publié en 1989[11]. S'appuyant sur les archives de la conférence, il aborde toutes les dimensions du processus – l'espace de négociation que constitue la CSCE, les trois corbeilles, la Méditerranée – depuis les consultations d'Helsinki en 1972-1973 jusqu'à la réunion de Vienne sur les Suites en 1986-1989. Tout en étant réaliste, l'auteur ne dissimule pas son parti pris en faveur d'une entreprise censée répondre aux aspirations occidentales. Il reste que les positions des Etats participants ne sont guère isolées, au profit des trois groupements

---

[6] Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, Paris, Compagnie 12, 1991, p.157.
[7] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche, 1968-1973*, Paris, Fayard, 1979, pp.430-434.
[8] Henry KISSINGER, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, pp.688-691.
[9] Jacques ANDREANI, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris, Odile Jacob, 2005.
[10] Odd Arne WESTAD, *The Fall of Détente: Soviet-American Relations During the Carter Years*, Aschehoug AS, 1997; Odd Arne WESTAD (ed.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, Routledge, 2000 ; Odd Arne WESTAD, *La Guerre froide globale. Le tiers-monde, les Etats-Unis et l'URSS*, 1945-1991, Paris, Payot, 2007 ; Poul VILLAUME, Odd Arne WESTAD (eds.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations and the Cold War, 1965-1985*, Copenhague, Museum Tusculanum Press, 2010.
[11] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, Bruxelles, Brulant, 1989.

que sont l'Alliance atlantique, le pacte de Varsovie et les Neutres et non-alignés, bien que ces appellations dissimulent une réalité plus complexe, surtout pour les derniers.

La troisième corbeille, consacrée à la plus libre circulation des personnes, des idées et des informations, est celle qui a le plus attiré l'attention des historiens[12], car, dès les années 1970, elle a été, partout en Occident, au cœur d'un important débat sur les droits de l'homme. En effet, les opinions publiques occidentales se montrent, dès la fin de la décennie 1960, sensibles à la situation des dissidents du bloc de l'Est et, principalement aux Etats-Unis, à celle des Juifs soviétiques à qui Moscou refuse l'autorisation d'émigrer vers Israël. Aussi les dirigeants de ces pays œuvrent-ils pour que la CSCE incorpore à son ordre du jour une série de dispositions censées conférer une dimension humaine à la détente : il s'agit de faire admettre aux autorités communistes que la détente doit permettre aux individus d'en récolter des bénéfices concrets. C'est également parce que les textes de la troisième corbeille ont été très tôt brandis par les groupes de défense des droits de l'homme dans les pays de l'Est qu'ils ont davantage suscité l'attention des chercheurs.

Le déficit de travaux sur la CSCE elle-même a été comblé toutefois par la multiplication des ouvrages et des articles portant sur le rôle spécifique de certains des acteurs de la conférence. Encore une fois, c'est le meilleur accès aux archives d'une période considérée comme close qui a permis ce foisonnement, surtout pour ce qui est des pays de l'Ouest. Ainsi, dans les années 2000, la politique des puissances occidentales à l'égard de la CSCE a été bien étudiée : on citera les ouvrages et articles de Jussi Hanhimäki[13] et de Sarah Snyder[14] sur les Etats-Unis, de Gottfried Niedhart[15] et de Petri Hakkarainen[16] sur la RFA, ou encore de Luca Ratti[17] sur la Grande-Bretagne.

La France fait figure de parent pauvre. A l'exception des travaux de Marie-Pierre Rey, la CSCE a été toujours été considérée comme un thème périphérique de sa politique de détente. Cette dernière a en revanche été l'objet de nombreuses études, surtout pour la période gaullienne.

Admirée, redoutée ou contestée, la politique du général de Gaulle à l'égard de l'URSS et de ses satellites a fait de la France un acteur majeur des relations internationales durant la décennie 1960. Si on ajoute à cela l'exceptionnelle croissance économique qu'a connu le pays pendant ces années et le fait que celui-ci ait été dirigé par un homme considéré par ses compatriotes comme un héros de la Seconde Guerre mondiale, on comprend que cette période puisse apparaître comme l'une des plus fascinantes de l'histoire de la France contemporaine.

---

[12] Voir notamment Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect: international norms, human rights and the demise of communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

[13] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords. 1973-75 », *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 1, no. 1, 2003 ; Jussi M. HANHIMÄKI, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2004.

[14] Sarah B. SNYDER, *The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War*, Ph.D dissertation, Georgetown University, 2006.

[15] Oliver BANGE and Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008.

[16] Petri HAKKARAINEN, *A State of Peace in Europe : West Germany and the CSCE, 1966-1975*, Berghahn Books, 2011.

[17] Luca RATTI, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE, 1955-1975*, Berne, Peter Lang, 2008.

Ce sont l'admiration, les passions, voire la nostalgie, qu'ont suscitées les années de Gaulle qui ont conduit à la multiplication des travaux, des souvenirs et autres mémoires consacrés aux premiers temps de la Cinquième République et aux relations de celle-ci avec le reste du monde[18].

La politique extérieure de Georges Pompidou a elle aussi attiré l'attention des chercheurs, mais de manière moins systématique en raison de la personnalité moins écrasante de l'homme[19]. Il en va de même pour ce qui est de Valéry Giscard d'Estaing[20]. Comme de Gaulle, tous deux occupent une place centrale dans notre analyse, car leurs mandats correspondent aux années de préparation puis de négociation de la CSCE. Leurs points de vue sont essentiels pour comprendre les tenants et les aboutissants de la politique de la France au cours du processus d'Helsinki.

Notons d'emblée que l'historiographie de la politique giscardienne a bénéficié, jusque dans les années 2000, d'un appui documentaire insuffisant. Depuis lors, l'ouverture progressive des archives permet un nouveau regard sur cette époque. Mais, hormis ce qui concerne le couple franco-allemand et la construction européenne, peu de travaux ont été réalisés sur la politique étrangère du premier président non gaulliste de la Cinquième République[21]. Ainsi, ce travail de recherches se fonde, pour ce qui est de la fin de la période, sur certains documents inédits des archives présidentielles[22].

L'historiographie vouée à de Gaulle et Pompidou s'est quant à elle considérablement renouvelée depuis le début des années 1990 en raison là aussi d'un meilleur accès aux archives. Elle a fait apparaître les grandes tendances de leur politique de détente et a mis en évidence les divergences des deux présidents en la matière. Celles-ci touchent principalement aux conceptions qu'ils avaient de l'Europe et de la manière d'en rapprocher les peuples. Nous verrons que Pompidou, tout comme Giscard d'ailleurs, croyait en la possibilité d'une convergence entre les deux systèmes économiques et sociaux qui prévalaient sur le continent, alors que de Gaulle avait surtout une vision politique et culturelle de la coopération paneuropéenne, même si, bien sûr, les échanges économiques jouaient un rôle important dans sa politique de détente. Mais les travaux concernant la période 1958-1974 ont surtout fourni un apport essentiel pour ce qui est des grands axes des politiques de sécurité gaullienne et

---

[18] Pour un tour d'horizon de la politique étrangère gaullienne, voir Maurice VAÏSSE, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998. Pour une analyse générale de la politique étrangère de la France depuis 1945, voir Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, La Découverte, 1997.

[19] Voir surtout : Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995 ; Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, Paris, Lattès, 1994. Voir également les nombreux articles de Georges-Henri SOUTOU, comme par exemple « The linkage between European integration and Détente : the contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974 », in N. Piers LUDLOW (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, Londres, Routledge, 2007.

[20] Samy COHEN et Marie-Claude SMOUTS (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, FNSP, 1985 ; Frédéric ABADIE et Jean-Pierre CORCELETTE, *Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Balland, 1997.

[21] Serge BERSTEIN et Jean-François SIRINELLI (dir.), *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe. 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2006 ; Michèle WEINACHTER, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne : le double rêve inachevé*, Paris, L'Harmattan, 2004.

[22] Les archives de Valéry Giscard d'Estaing sont devenues véritablement accessibles au moment où ont débuté les recherches en vue de cet ouvrage, en 2007.

pompidolienne, qu'il s'agisse de la politique allemande de la France, des rapports franco-soviétiques[23], de la place accordée à l'OTAN et aux Etats-Unis, et de l'importance de la coopération politique ouest-européenne[24].

Benedikt Schoenborn[25] montre ainsi que la politique française de sécurité ne se conçoit pas sans le facteur allemand. Lorsqu'il revient au pouvoir en 1958, de Gaulle entend faire de la relation entre la France et la RFA le pilier de la Paneurope à laquelle il veut aboutir. En ancrant l'Allemagne occidentale à la France, on l'empêche de dériver vers l'Est et on évite qu'en vertu du désir de parvenir à la réunification à tout prix, elle n'échange cette dernière contre sa neutralisation. Le traité de l'Elysée de 1963 est censé incarner la première étape de ce processus de rapprochement franco-allemand. Mais la préférence de Bonn pour l'Amérique conduit de Gaulle à se tourner vers d'autres horizons, ce qui explique en partie sa politique de détente. En dépit de cela, le Général continue de soutenir les espérances ouest-allemandes en une réunification future, d'où son refus de s'engager dans une conférence destinée à entériner la division. Surtout, à ses yeux, une CSE est impossible tant que la RFA et l'URSS ne se décideront pas à améliorer leurs relations mutuelles et que Bonn n'aura pas reconnu la fameuse ligne Oder-Neisse qui sépare l'Allemagne de la Pologne.

Les rapports de la France avec l'Alliance atlantique et les Etats-Unis constituent un autre point sur lequel nous disposons d'une historiographie fournie, du fait notamment de l'impact qu'a la politique française de détente sur l'OTAN[26]. En retirant les forces françaises de l'organisation militaire intégrée en mars 1966 dans l'optique de rétablir la marge de manœuvre nationale de la France, le général de Gaulle soulève la question de la légitimité de l'Alliance atlantique au regard de la détente Est-Ouest, d'où la démarche belge de réfléchir sur son avenir : en résulte le *Rapport Harmel* sur les « futures tâches de l'Alliance ». Adopté en 1967 par les quinze membres de l'Alliance, dont la France malgré un certain malaise, ce document est sous-tendu par une vision de bloc à bloc de la détente et fait du dialogue Est-Ouest une fonction essentielle de l'OTAN. Le rapport légitime le Conseil de l'Atlantique Nord en tant qu'organe de consultation politique à l'Ouest, et cela à un moment où les Occidentaux doivent partager leurs positions au sujet des propositions soviétiques de conférence sur la sécurité en Europe. Il ne faut, par conséquent, pas négliger le rôle de l'Alliance dans le processus d'Helsinki et il importe de voir de quelle manière la France prend part aux discussions qui s'y déroulent sur ce sujet, tant avant que pendant la CSCE.

---

[23] Deux ouvrages s'avèrent essentiels pour la compréhension de la période de Gaulle/Pompidou : Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente*, Paris, Presses de la Sorbonne, 1991 ; Thomas GOMART, *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003

[24] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War : Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, 1969-1974*, *op.cit.*

[25] Benedikt SCHOENBERN, *La mésentente apprivoisée : de Gaulle et les Allemands. 1963-1969*, Paris, PUF, 2007. Cet ouvrage est fondamental pour qui veut comprendre les fondements de la politique allemande de la France sous la Cinquième République.

[26] Pour une analyse complète de la politique gaullienne de sécurité européenne, voir surtout Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Paris, Plon, 1996. Voir également Maurice VAÏSSE, Pierre MELANDRI, Frédéric BOZO Frédéric (dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, Complexe, 1996.

La Communauté européenne est un autre facteur essentiel déjà bien défriché par l'historiographie : son rôle pendant la période qui nous intéresse est très important en matière de politique étrangère. D'ailleurs, jamais depuis lors, la Communauté n'a réussi à faire preuve d'autant de cohésion qu'à la CSCE. De brillants travaux ont ainsi démontré l'implication inégalée des Neuf de la CE dans le processus d'Helsinki au début de la décennie 1970[27] : c'est l'époque où la Coopération politique européenne (CPE) née à La Haye en 1969 parvient à faire en sorte que le rêve d'une Europe parlant d'une seule et même voix devienne réalité. Evidemment, tout n'est pas si simple : sous la présidence du général de Gaulle, l'Europe n'est qu'un moyen parmi d'autres de permettre à la France de s'affirmer, tandis que, sous Pompidou et Giscard, elle est la condition de sa puissance. Il nous faut par conséquent essayer d'expliquer en quoi cette évolution typiquement française est fondamentale pour comprendre le rôle des Six puis des Neuf dans la préparation puis la négociation de la CSCE.

En fin de compte, le processus d'acceptation de la CSCE par le gouvernement français n'a fait l'objet de travaux décisifs que de la part de Marie-Pierre Rey. Dans *La Tentation du rapprochement*[28], elle fixe les moments-clés de l'attitude évolutive des dirigeants français envers l'idée soviétique de conférence paneuropéenne. Ce travail de recherche se fonde essentiellement sur des sources publiées telles que mémoires, rapports, documents officiels ainsi que sur des témoignages personnellement recueillis par l'auteur. L'ouvrage étant paru en 1991, le délai de consultation des archives diplomatiques requis s'est avéré trop court pour en permettre l'examen. Or, l'ouverture des archives apporte de nouveaux éclairages sur la question. Marie-Pierre Rey a ainsi procédé à un réajustement de son analyse en se basant sur les documents conservés au Quai d'Orsay. Dans divers articles[29], elle fait de l'année 1969 un moment clé du processus d'acceptation de la CSE par la France en raison notamment des inquiétudes que provoque l'*Ostpolitik* de Brandt chez les dirigeants français. Elle dégage également les conditions préalables posées par Paris à la tenue d'une conférence, en particulier en matière de progrès substantiels sur la question allemande. Elle démontre surtout le rôle central joué par Georges Pompidou dans l'élaboration de la position française à l'égard de la CSCE.

Hormis cela, la France occupe une place restreinte dans le champ d'études voué à la CSCE et à la fin de la guerre froide. D'aucuns considèrent qu'elle n'a tenu qu'une place secondaire dans les relations Est-Ouest des années 1970 et 1980, par rapport aux Etats-Unis, à l'URSS et à la RFA. De fait, beaucoup de choses, parfois contradictoires, ont été dites sur la position de la France à l'égard du processus d'Helsinki : parce qu'elle se complaisait dans la division de

---

[27] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War : Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, 1969-1974*, Londres, I.B Tauris, 2008 : ce livre fournit un éclairage essentiel sur les enjeux et les mécanismes de la coopération politique européenne telle qu'elle se développe à partir de 1969. Voir également Angela ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009.

[28] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente*, *op.cit.*, 1991.

[29] Marie-Pierre REY, « France, the USSR and the Helsinki process, 1965-1974 », Actes du colloque de Dobbiaco, *NATO, the Warsaw Pact and the Rise of Détente, 1965-73*, septembre 2002, à paraître ; Marie-Pierre REY, « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne », in Maurice VAÏSSE dir., *De Gaulle et la Russie*, Paris, CNRS Editions, 2006 ; Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, pp.141-169.

l'Allemagne et craignait les conséquences néfastes que pouvait avoir l'*Ostpolitik* de Bonn[30], la France n'aurait eu aucun mal à accepter la confirmation du *statu quo* européen ; parce qu'elle a été la première à instaurer une véritable politique de détente avec l'Est, elle aurait bondi sur l'occasion que lui offrait la conférence paneuropéenne proposée par Moscou pour consacrer son rôle d'interlocuteur privilégié des Etats socialistes.

L'historiographie existante a donc ses limites, la principale étant de l'ordre de la continuité chronologique : il n'a jamais été effectué d'étude de la politique de la France vis-à-vis de la CSCE sur le temps long de la détente, c'est-à-dire de l'après-crise de Cuba à la signature de l'Acte final. Le processus d'acceptation doit par conséquent faire l'objet d'une analyse fouillée consistant à déterminer les réponses avancées par la France aux propositions de l'URSS et de ses satellites sur la tenue d'une conférence sur la sécurité en Europe. Cela suppose un examen de chacune des déclarations effectuées dans ce sens lors des réunions du pacte de Varsovie, et des réactions qu'elles suscitent au sein de la diplomatie française. Il s'agit de fixer le moment auquel la France accepte officiellement la CSCE et, surtout, les raisons de cette adhésion au projet soviétique. La question allemande est ici au cœur du problème.

Il faut aussi analyser de plus près la manière avec laquelle la France souhaite aborder les négociations de la CSCE et la conception qu'en ont les dirigeants français, qu'il s'agisse de son aspect multilatéral, du rôle dévolu à la Communauté européenne et à l'Alliance atlantique, des thèmes que la France entend privilégier durant les négociations et des objectifs qu'elle veut atteindre. Il est surtout nécessaire d'examiner en profondeur la position de la France à l'égard des trois corbeilles – quatre si on comprend celle sur les Suites – et du volet méditerranéen de la conférence, ce qui n'a jamais été fait auparavant.

L'historiographie ne s'est par ailleurs que très peu concentrée sur la procédure de la conférence – après tout, la France est à l'origine même de l'organisation en trois phases de la CSCE – et sur les aspects informels de la rencontre et de ses pourparlers préparatoires. On pense notamment à tout ce qui a trait aux relations entre diplomates, à la manière de mener les négociations ou à l'organisation de la délégation française. De même, rares sont les travaux à s'être intéressés à l'impact de la CSCE sur l'opinion publique française[31].

Les questions non résolues

Si la première proposition soviétique de conférence date de 1954, nous avons volontairement choisi de nous focaliser en priorité sur la période qui s'étend de 1965 à 1975. En 1965, les Etats du pacte de Varsovie lancent un appel solennel à la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne qui marque le début d'une véritable campagne de sensibilisation auprès des gouvernements ouest-européens. C'est aussi en 1965 que la politique gaullienne de « détente, entente et coopération » avec le bloc oriental prend véritablement son

[30] Georges-Henri SOUTOU, « The linkage between European integration and Détente : the contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974 », *art.cit.*, pp.11-35.

[31] Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », Elisabeth DU REAU, Christine MANIGAND (dir.), *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp.141-166.

envol, de Gaulle espérant compenser à l'Est l'échec relatif de la coopération franco-allemande. Il s'agit de croiser ces deux données – conférence européenne et politique française de détente – afin de voir comment Moscou et Paris profitent de leurs bonnes dispositions mutuelles pour accomplir leurs objectifs.

La CSCE et son ordre du jour sont évidemment au cœur de notre propos. Pour chacune des corbeilles, il importe de mesurer le niveau d'engagement de la délégation française. Concernant la première, l'analyse de la position française vis-à-vis de chacun des principes doit se faire en gardant à l'esprit les paramètres de la politique allemande de la France et de sa politique de détente. Car le but premier du Décalogue est bel et bien de déterminer ce qu'est la détente[32]. De cette donnée découle toute une série de questions : la détente « à la française » telle que la définit le général de Gaulle au cours des années 1960 transparaît-elle dans la première corbeille ? La France cherche-t-elle et parvient-elle à imposer sa vision des relations internationales fondée sur le refus du bloc à bloc ? Par ailleurs, au sein de ces dix principes, lesquels sont privilégiés par la diplomatie française ? Lesquels sont estimés secondaires ?

L'examen des positions françaises à l'égard de la troisième corbeille est tout aussi central. Du fait de son histoire, l'attitude de la France, « patrie des droits de l'homme », peut sembler capitale lors de ces discussions. Mais une telle question doit être replacée dans le contexte des relations franco-soviétiques : la troisième corbeille étant résolument dirigée à l'encontre du système politique, économique et social qui prévaut à l'est du rideau de fer, il convient de voir comment la France peut consentir à sacrifier ses bons rapports avec Moscou au profit de sujets qui provoquent l'irritation du Kremlin dès qu'ils sont abordés. Par conséquent, l'évolution du dialogue entre les deux pays est à prendre en compte pour déterminer le niveau d'engagement de la France sur cette question. La position française ne doit par ailleurs pas être isolée de celle de ses partenaires ouest-européens, d'autant plus que la construction européenne s'est constituée sur des principes démocratiques, parmi lesquels les droits de l'homme occupent le haut du pavé : la question de la répartition des tâches entre les Neuf est essentielle pour saisir la manière avec laquelle Paris aborde la troisième corbeille et entend ou non ménager ses interlocuteurs soviétiques.

Pour ce qui est de la deuxième corbeille, plusieurs cartons d'archives du Quai d'Orsay accessibles depuis 2008 et consacrés aux aspects économiques, scientifiques et techniques de la CSCE donnent la possibilité aux historiens de pouvoir enfin combler le vide historiographique qui prévalait jusqu'alors. Les principaux objectifs économiques fixés par Moscou à la conférence ne sont pas négligeables : outre la possibilité de définir un cadre approprié pour le développement d'une coopération scientifique et technique qui permettrait à l'URSS de moderniser ses infrastructures et de mettre en valeur ses ressources naturelles par l'obtention de crédits pour l'achat de biens d'équipement et de matériel de haute technologie, les Soviétiques souhaitent se voir octroyer par les Occidentaux le traitement de la clause de la nation la plus favorisée et recommandent l'abolition des pratiques commerciales restrictives

[32] Le terme de « détente » tel qu'il s'applique aux relations Est-Ouest est employé pour la première fois en 1956 par Guy Mollet alors qu'il est président du Conseil. Note manuscrite du 11 juillet 1975, dossier « notes on « Détente », box 29, Robert A. Goldwin Papers, Gerald R. Ford Library.

qui constituent, selon eux, les principaux obstacles au développement du commerce en Europe. La CEE est particulièrement visée ; elle joue d'ailleurs un rôle central dans les négociations de cette corbeille, en raison de ses prérogatives en matière de réglementation commerciale. Reste donc à voir l'importance que la France lui accorde et comment elle aborde, dans une conférence multilatérale, des thèmes majeurs de sa coopération bilatérale avec les pays de l'Est.

L'historiographie a par ailleurs complètement négligé le dossier méditerranéen de la CSCE. Ce thème, intégré à l'ordre du jour à la suite de la demande exprimée par l'Algérie et la Tunisie, est censé répondre aux inquiétudes de ces Etats de voir le conflit Est-Ouest prendre une ampleur inattendu en Méditerranée. Très tôt, les Français se prévalent du caractère méditerranéen de leur pays pour faire valoir leurs prétentions à tenir un rôle clé dans l'élaboration des dispositions qui concernent cet aspect de la conférence. Cet ouvrage cherche donc à déterminer quel a été l'impact de l'influence de la France sur les négociations consacrées à la Méditerranée en comparant sa position avec d'une part celles des autres pays méditerranéens participants et d'autre part celles des deux géants soviétique et américain dont les intérêts militaires, politiques et économiques dans la région sont considérables.

La diversité des thèmes traités à la conférence pose la question des conséquences que peut avoir l'énorme machine diplomatique que constitue la CSCE sur la réalité européenne des années 1970. Une conférence réunissant pendant trois ans trente-cinq pays de différentes structures politiques, économiques et sociales et s'intéressant à un foisonnement de sujets répartis en une dizaine de commissions et sous-commissions peut-elle vraiment avoir un effet sur la situation de l'Europe ? Dès l'origine, cette interrogation est, à juste titre, au cœur des préoccupations françaises. En témoigne le discours de Michel Jobert, ministre des Affaires étrangères de Georges Pompidou en 1973-1974, qui, dans le discours qu'il prononce à la première phase de la CSCE le 4 juillet 1973, parle d'« immense bavardage ». Il est donc indispensable de déterminer dans quelle mesure la diplomatie française voit dans la conférence un instrument pouvant servir au rapprochement de tous les Européens et, à terme, au dépassement de l'ordre bipolaire. En d'autres termes, la CSCE participe-t-elle de la vision française de la fin de la guerre froide ?

Répondre à cette question suppose une analyse de la politique de détente de la France sur le long terme. Sur quels préceptes est-elle fondée ? Comment se traduit-elle dans les faits ? Quels en sont les résultats ? Comment évolue-t-elle après la démission du général de Gaulle en 1969 ? Quelles en sont les conséquences du point de vue des relations de la France avec ses alliés occidentaux, en particulier avec la RFA, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ?

De cela procède une autre série de questions : quelle vision la France se fait-elle de la sécurité européenne entre 1965 et 1975 ? Pour les Soviétiques, la paix en Europe repose en grande partie sur la garantie que l'Allemagne ne renouera pas avec ses vieux démons, d'où les premiers projets de conférence fondés sur l'idée d'une neutralisation de l'Allemagne. Dès la fin des années 1950, le Kremlin cherche peu à peu, *via* la CSE, à en pérenniser la division et à maintenir coûte que coûte sa mainmise sur la partie orientale du continent européen. Et on est

persuadé en URSS que la France, qui a par trois reprises subi les déchainements du militarisme allemand, acceptera sans trop de difficultés de rendre perpétuelle l'existence de deux Allemagne. Qu'en est-il réellement ? La France est-elle vraiment prête à sacrifier l'idée de réunification allemande au profit de sa politique de détente ? Quelles conditions précises posent-elles à la tenue d'une réunion susceptible d'aller dans ce sens ? L'*Ostpolitik* de Brandt conférant une dimension particulière à la question allemande en ce qu'elle préconise d'accepter le *statu quo* pour mieux le dépasser, il faut sonder les archives pour saisir la complexité des positions françaises et comprendre en quoi la politique à l'Est de la RFA influe sur la politique de détente de la France et sur son attitude quant à la CSCE.

Il importe en parallèle de s'interroger sur la place que les Français attribuent au volet politique de la construction européenne et à l'Alliance atlantique dans le processus d'Helsinki. Quelle conception ont-ils de la concertation occidentale au moment où il s'agit de faire face à un bloc de l'Est dont les membres sont tenus de ne pas s'écarter des positions de Moscou ? La France de Pompidou parvient-elle à se passer de l'OTAN au profit de la coopération entre pays membres de la Communauté européenne ?

L'état des sources

Notre corpus de sources provient de quatre dépôts d'archives : les archives de l'Elysée déposées aux Archives Nationales, les archives du Quai d'Orsay, les archives de la CSCE conservées à Prague et, pour la fin de la période, les archives de l'Administration Ford situées à la Gerald Ford Library dans le Michigan.

La CSCE étant la quintessence même de la diplomatie, les documents du ministère des Affaires étrangères constituent le fonds le plus fourni pour le sujet qui nous occupe. Plus de trois cents cartons ont été consultés pour l'ensemble de la période ; la plupart est issue de la direction d'Europe. Notes, télégrammes, rapports et dépêches nous informent sur l'élaboration de la politique extérieure de la France au jour le jour. Ils sont indispensables pour comprendre les ressorts de la diplomatie française dans le cheminement qui conduit à la CSCE. On s'aperçoit de la diversité des positions au sein de l'appareil diplomatique : les télégrammes dans lesquels les uns et les autres tentent de faire prévaloir leurs points de vue sont légion et aident à saisir le processus de conception de la politique générale. Une attention toute particulière doit évidemment être portée aux archives déposées par la délégation française à la conférence : nous avons pu y avoir accès alors que leur classement n'était pas terminé, d'où leur caractère inédit. Ils ont permis de saisir les orientations de la France sur chacun des sujets abordés à Helsinki et à Genève, sans exception. Cependant, sur les thèmes les plus sensibles, le dernier mot revient au chef de l'Etat.

Dans la mesure où, sous la Cinquième République, le président occupe une place prééminente dans la conduite des relations extérieures, la consultation des archives de l'Elysée s'avère indispensable pour comprendre son rôle dans le processus qui conduit la France à accepter la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne puis dans celui qui consiste à formuler une position française sur l'ensemble des thèmes de son ordre du jour. Certes, le

président ne dispose pas de l'appareil administratif pour agir et doit utiliser les services qui sont sous l'autorité du gouvernement mais la Constitution de 1958 en fait le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des accords et des traités ; par là même, il définit les grands axes de la politique étrangère de la France et en est le principal responsable. Pour exercer cette tâche, il est assisté par une équipe de proches collaborateurs, les conseillers diplomatiques. Cette « cellule » travaille sous l'autorité du secrétaire général de la présidence de la République, interface entre le chef de l'Etat et l'ensemble des conseillers techniques et chargés de mission. La période sur laquelle porte notre travail possède cette particularité de correspondre aux mandats de trois présidents : Charles de Gaulle (1959-1969), Georges Pompidou (1969-1974) et Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981). L'ensemble de leurs archives a pu être consulté sur dérogation, ce qui a permis d'outrepasser le délai de soixante ans – ramené à cinquante ans par la loi du 15 juillet 2008 – qui s'applique aux documents pouvant porter atteinte à la sûreté de l'Etat.

L'intérêt principal des papiers de l'Elysée est surtout de présenter un certain nombre de notes et de comptes rendus d'entretiens qui reflètent directement les vues du président. Pour la période de Gaulle, les archives nous éclairent parfaitement sur les évolutions des relations de la France avec les Etats-Unis et l'URSS. On voit dans ces documents comment Moscou cherche à concrétiser le dialogue franco-soviétique en s'appuyant sur son projet de conférence.

Parce que son septennat interrompu se situe au cœur de la période analysée, les papiers de Georges Pompidou sont d'une importance capitale : ils permettent de dégager le niveau d'implication du chef de l'Etat dans l'élaboration de ce qui devient peu à peu la CSCE et de voir que la question allemande est, dans son esprit comme dans celui de son prédécesseur, indissociable de la sécurité européenne.

L'accès aux archives de Valéry Giscard d'Estaing s'est avéré, lui, incomplet, plusieurs cartons concernant les rapports avec les pays de l'Est, en particulier la RDA, nous ayant été refusés. Néanmoins, la plupart des documents consacrés aux relations bilatérales de la France avec l'URSS, les Etats-Unis, la RFA et les autres pays de la Communauté européenne en 1974-1975 ont pu être consultées.

Les archives de l'Administration Ford (août 1974 – janvier 1977) constituent donc un complément précieux pour saisir la complexité de la fin de la période, qui correspond à la CSCE elle-même. Ces papiers sont d'autant plus importants qu'ils ont été produits à un moment où les Etats-Unis s'engageaient pleinement dans la conférence et où les rapports franco-américains s'embellissaient. On trouve nombre de notes et télégrammes qui expriment la position américaine à Genève, où se déroule la phase négociatoire de la CSCE, et, de fait, qui nous éclairent sur le rôle de chacun des pays occidentaux dans l'élaboration des compromis finaux avec l'URSS. Les archives des Etats-Unis fournissent ainsi un regard extérieur, par conséquent plus critique, sur l'action de la France durant la conférence. En ce sens, la diversification des sources permet une meilleure objectivité dans l'analyse.

Les archives de la CSCE en tant que telle constituent le quatrième fonds utilisé pour ce travail. Déposées au bureau praguois de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en

Europe, elles sont avant tout constituées de documents officiels : il s'agit principalement des projets de proposition émis par l'ensemble des pays participants, des comptes rendus des délibérations et des discours prononcés lors des première et troisième phases de la conférence à Helsinki.

Le recours au témoignage oral vient compléter ce corpus. Les entretiens menés avec certains des acteurs de la diplomatie française des années 1960 et 1970 fournissent une valeur ajoutée inestimable aux archives écrites. Ils rappellent que cette histoire est d'abord le fruit de relations humaines ; ils apportent des éclairages sur certains points que le papier ne peut transmettre. Certains de ces témoignages ont permis de réelles avancées dans la compréhension de ce moment de l'histoire contemporaine de la France. On citera ceux de Gabriel Robin, conseiller diplomatique de Pompidou et Giscard, et de Jacques Andréani, François Plaisant, Alain Pierret, Paul Poudade et Michel Rougagnou, tous membres de la délégation française à la CSCE à un moment ou à un autre.

Les principaux apports

L'examen de l'ensemble de ces archives nous renseigne sur trois points décisifs : les raisons de la méfiance française à l'égard du projet de CSE jusqu'en 1969-1970, les facteurs qui expliquent que Paris donne ensuite son accord à la tenue de la conférence, la position de la France sur chacun des thèmes abordés à Helsinki et à Genève.

Ce troisième élément est bien entendu central. On s'aperçoit très vite que les Français donnent la priorité aux principes contenus dans la première corbeille. C'est elle qui doit refléter l'idée de détente telle qu'elle a été définie par le général de Gaulle : une détente dynamique et non statique qui privilégie les notions de liberté, de coopération et de paix. On est parfaitement conscient à Paris de l'importance que les Etats socialistes, à commencer par l'URSS, accordent au poids des mots, facteurs essentiels de cohésion du bloc de l'Est[33]. Cela justifie l'insistance des Occidentaux pour fixer d'emblée, à Helsinki, une série de principes destinés à faire contrepoids aux velléités soviétiques de consécration du *statu quo* politique et territorial européen. Ainsi, le changement pacifique des frontières côtoie le principe de leur inviolabilité : la France joue un rôle majeur dans la défense de cette norme. Il s'agit de ne pas saper les chances d'une réunification de l'Allemagne, nous allons y revenir.

En outre, c'est parce qu'ils proclament, aux côtés des principes chers au Kremlin d'inviolabilité des frontières et de respect de la souveraineté des Etats, le respect des droits de l'homme, l'auto-détermination des peuples et la stricte égalité entre ces principes que les pays de l'Ouest confèrent à l'Acte final un aspect novateur que les dissidents du bloc de l'Est s'empresseront de faire valoir. C'est en s'efforçant d'obtenir la définition précise d'une gamme de normes préalables que les Occidentaux, au premier rang desquels les Français, réussissent à élaborer un document – fondé ensuite sur des mesures concrètes – dont on perçoit très tôt l'effet qu'il peut avoir sur la sécurité et la coopération en Europe : il porte directement atteinte au pacte westphalien qui commande aux relations internationales européennes depuis le XVIIe

[33] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.247-248.

siècle[34]. Aussi la question des principes est-elle au cœur du processus d'Helsinki, y compris quand il s'agit de discuter des deuxième et troisième corbeilles et de la Méditerranée : ces principes président à l'ensemble des dispositions de la CSCE. En outre, il ne faut pas oublier que le but initial de l'URSS et de ses alliés à l'égard de la conférence est bel et bien d'obtenir la proclamation d'un certain nombre de ces normes.

La France accorde par ailleurs une attention particulière à la troisième corbeille, dont elle énonce le principe dès 1969. Là aussi, il lui importe de faire pièce au désir soviétique de *statu quo*, tout en se montrant soucieuse de ne pas provoquer les pays de l'Est sur les sujets les plus sensibles tels que les contacts humains ou la circulation des informations. Si, dans cette optique, elle privilégie le volet culturel de cette corbeille, son attitude évolue parallèlement au climat des relations franco-soviétiques. Lorsqu'à la fin de l'ère Pompidou, les rapports deviennent de plus en plus tendus entre les deux pays, les Français n'hésitent pas à être plus fermes.

Cependant, d'un point de vue général, ils apparaissent plus enclins à la concilation que certains de leurs partenaires ouest-européens : la France cherche à maintenir le rôle de passerelle entre l'Est et l'Ouest que lui a assigné de Gaulle. Cela lui vaut, à l'époque de Giscard surtout, quelques remontrances de la part des huit autres pays de la Communauté européenne, d'autant plus que la CE joue un rôle majeur dans les négociations de la troisième corbeille : les Neuf s'appuient sur la CPE et la CSCE pour faire accepter par les Etats socialistes les normes et valeurs qui forgent l'identité ouest-européenne, à commencer par le respect des droits de l'homme et la liberté d'échanger et de se déplacer. Dans ce cadre, la France imagine peu à peu une répartition des tâches entre les prérogatives de la CPE et les siennes propres, dans le but de servir ses intérêts nationaux et d'asseoir son statut d'interlocuteur privilégié avec Moscou.

Quant à la deuxième corbeille, la France est loin d'en sous-estimer la portée, dans la mesure où elle peut, à terme, permettre l'accroissement des échanges commerciaux de part et d'autre du rideau de fer et combler peu à peu le fossé idéologique qui sépare l'Est et l'Ouest en matière de conceptions économiques. Toutefois, elle cherche constamment, pendant les négociations de la CSCE, à ne pas laisser la Commission européenne empiéter sur les prérogatives commerciales des pays membres de la CEE et continue de privilégier le bilatéralisme.

En ce qui concerne le volet méditerranéen du processus d'Helsinki, les archives françaises et américaines révèlent que la France joue, avec l'Italie, un rôle de fer de lance parmi les Occidentaux. Dans le contexte de crise pétrolière qui caractérise les années 1973-1975, Paris fait tout pour ne pas se mettre à dos les pays arabes producteurs de pétrole et, de fait, soutient leur désir de voir s'établir un lien entre la sécurité de l'Europe et celle de la Méditerranée.

---

[34] Les traités de Westphalie, signés le 24 octobre 1648 et qui mettent fin aux guerres de religion, font de la souveraineté des Etats le socle du droit international. Au nom de ce principe, la situation intérieure, notamment politique ou religieuse, d'un pays ne peut être un sujet de conversation légitime entre Etats. Voir à ce sujet Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.232-233.

Au total, se dégage la certitude, chez les Français et leurs partenaires ouest-européens, que le processus d'Helsinki est autre chose qu'une accumulation de mots et de formules complexes entrecoupées par une multitude de virgules. En effet, chaque thème abordé à la CSCE rappelle, dans l'esprit des négociateurs français, une situation bien réelle : quand on parle des frontières, c'est d'abord à l'Allemagne qu'on pense ; quand on traite de la question des droits de l'homme et des contacts humains, on songe avant tout à la situation déplorable des pays de l'Est et à la répression qui touche les dissidents ; quand on discute de la coopération industrielle, on pense aux contrats d'équipement que la France essaye de faire accepter aux Soviétiques, etc. La France a ainsi l'impression de concrétiser une politique de détente menée depuis le milieu des années 1960. Dans ces conditions, pourquoi ne pas avoir accepté le projet de conférence plus tôt ?

Outre le dédain du général de Gaulle pour les grandes conférences multilatérales, il faut avant tout considérer les paramètres de la question allemande. Les premiers projets soviéto-polonais consistant à neutraliser l'Allemagne sont inacceptables pour les Français. Bénéficiant depuis 1945, au même titre que les Etats-Unis, l'URSS et la Grande-Bretagne, de droits et de responsabilités sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, ils se montrent constamment soucieux de contrôler leur voisin germanique et de préserver leur droit de regard sur son avenir. Neutraliser l'Allemagne équivaudrait à la perte de ce droit fondamental.

Lorsque les pays du pacte de Varsovie renouvellent leur proposition dans la seconde moitié des années 1960, avec à l'esprit l'objectif de geler l'ensemble des frontières européennes, y compris la frontière interallemande, de Gaulle demeure réticent : la France ne peut rien accepter qui puisse empêcher la réunification de l'Allemagne, perçue à Paris comme le destin naturel du peuple allemand. En outre, on estime en France qu'une conférence est inenvisageable tant que la RFA n'aura pas amélioré ses rapports avec l'URSS et avec la RDA, et qu'elle n'aura pas reconnu la ligne Oder-Neisse. Par ailleurs, pourquoi la France donnerait-elle son accord à une conférence multilatérale au cours de laquelle elle risquerait de perdre le bénéfice que lui confèrent ses relations bilatérales avec l'ensemble des Etats d'Europe ?

La répression du Printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie en août 1968 change la donne, mais pas dans le sens qu'on pourrait croire. Plutôt que de freiner le processus d'acceptation de la conférence, elle contribue en réalité à l'accélérer. Ainsi, malgré une courte période de tâtonnement, l'année 1969 voit la France commencer à élaborer sa doctrine de la CSCE. D'une part, l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie est vue comme une manifestation supplémentaire du désir russe de consacrer le *statu quo* européen ; d'autre part, on devient peu à peu conscient à Paris que Moscou ne voit dans ses rapports avec la France qu'une étape vers l'approfondissement du dialogue avec la RFA et les Etats-Unis. Dès lors, les Français imaginent qu'en élargissant l'ordre du jour de la CSE proposé par les Soviétiques à des thèmes de coopération variés – notamment les échanges culturels –, ce projet peut apparaître à la fois comme un instrument pour relâcher la pression sur les pays du bloc de l'Est et comme un moyen de poursuivre le dialogue avec l'URSS.

L'*Ostpolitik* de Brandt est une autre donnée à prendre en compte. Elle explique en partie l'évolution de l'attitude française à l'égard de la CSE au début du mandat de Georges Pompidou : la crainte que le rapprochement germano-soviétique ne conduise les Allemands à échanger la réunification contre la neutralisation mène les Français à voir dans l'idée de conférence une façon d'encadrer l'*Ostpolitik*. Cela ne veut néanmoins pas dire que Pompidou ne soutient pas la politique de Brandt, bien au contraire[35]. L'embellie du dialogue entre Bonn et Moscou, la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse comme « frontière d'État occidentale de la république populaire de Pologne » par la RFA puis la normalisation des rapports inter-allemands éloignent le spectre d'une confèrence qui ne ferait que confimer le *statu quo* territorial en Europe : les Allemands ont eux-mêmes reconnu la division de leur nation en deux Etats. Il reste que la reconnaissance de la RDA et l'entrée des deux Allemagne à l'ONU font craindre aux Américains, aux Britanniques et aux Français une remise en cause de leurs droits et responsabilités sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble : les trois puissances veulent préserver leur droit de regard sur l'avenir de la question allemande. C'est l'un des enjeux des négociations quadripartites sur Berlin de 1970-1971.

Il ne faut cependant pas voir dans le désir de la France de contrôler l'*Ostpolitik* et dans son acharnement à défendre les droits quadripartites les preuves d'une réticence à toute idée de réunification. Au contraire, le président Pompidou tient à faire en sorte que rien ne puisse ruiner les espoirs du peuple allemand d'être un jour réunifié au sein d'un même Etat. Ainsi les Soviétiques échouent à créer une communauté de vues franco-soviétiques sur le maintien de la division allemande. Le plus surprenant est que s'est forgée, dans l'esprit de l'opinion publique et de beaucoup d'universitaires et de journalistes, une véritable légende selon laquelle la France éprouverait un attachement inconditionnel à l'existence perpétuelle des deux Allemagne. Nombre de travaux sur la période n'ont pas hésité à faire de la France un pays dont le ressentiment à l'égard des Allemands serait si fort qu'il ne permettrait pas à ces derniers de pouvoir un jour se retrouver ; par conséquent, ces mêmes travaux présentent les dirigeants français de Charles de Gaulle à François Mitterrand en passant par Georges Pompidou[36] et Valéry Giscard d'Estaing comme des irréductibles de la division allemande[37]. Disons le sans ambages : cette affirmation est fausse. La France est l'un des meilleurs alliés de la RFA dans la défense de la prétention du peuple allemand à être un jour réuni.

---

[35] L'idée selon laquelle Pompidou aurait été hostile à l'*Ostpolitik* s'est répandue dès les années 1970, donc bien avant l'ouverture des archives. On la trouve notamment chez Kissinger qui ne fait pas dans la demi-mesure : il justifie la méfiance du président français par la crainte d'une résurrection du nationalisme allemand provoquée par la politique de Brandt vis-à-vis de l'Europe de l'Est. Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche, 1968-1973*, *op.cit.*, p.440.

[36] Georges-Henri SOUTOU, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, p.320.

[37] La controverse la plus fameuse sur ce sujet concerne l'attitude de François Mitterrand à l'égard du processus de réunification allemande en 1989-1990. Des travaux réalisés dans les années 1990 ont accusé le président de la République d'avoir freiné la marche des évènements : Samy COHEN (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, Presses universitaires de France, 1998 ; Philip ZELIKOW et Condoleezza RICE, *Germany Unified and Europe Transformed : A Study in Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press, 1995. La réalité est bien plus complexe que cela et, surtout, différente, comme le démontre Frédéric Bozo, archives à l'appui : Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

Les archives consultées nous renseignent enfin sur la place que la France attribue à l'Alliance atlantique durant le processus d'Helsinki. Là encore, l'idée qui veut que les Français ignorent volontairement l'OTAN au moment où l'Ouest tente de dégager une attitude commune sur la conférence et son ordre du jour est infondée, bien que fréquemment mise en avant. La France ne peut en réalité pas se passer de la consultation permanente avec ses alliés : d'une part parce que jusqu'en 1973, les Européens de l'Ouest ne disposent pas des moyens suffisants pour coordonner leurs positions *via* la CPE, d'autre part parce que l'OTAN a derrière elle plus de vingt ans d'expérience de la négociation multilatérale et qu'elle est donc parée pour faire face au mastodonte diplomatique que constitue la CSCE.

Dans cette perspective, une attention particulière doit être portée aux relations qu'entretient la France avec les Etats-Unis tout au long de la période. Paris et Washington ont chacun leur propre vision de la détente et de la sécurité européenne ; ces conceptions s'affrontent, s'entrecroisent, se rejoignent parfois, mais elles créent surtout une tension quasi permanente au sein de l'Alliance, qui atteignent leur paroxysme sous la présidence de De Gaulle et à la fin de l'ère Pompidou. Les aléas des rapports franco-américains expliquent de ce fait nombre de prises de position de la part des deux Etats concernés, mais aussi de leurs alliés et de l'URSS, sur la sécurité et la coopération en Europe au cours de la conférence et des années qui la précèdent. Néanmoins, il est important de souligner que, contrairement à une croyance tenace, les relations entre la France et les Etats-Unis ne sont pas constamment mauvaises. Nous verrons que l'entente entre les deux pays permet, notamment dans les années 1969-1972 et 1974-1975, des avancées spectaculaires.

Le plan de l'ouvrage vise à répondre au mieux à toutes les interrogations présentées précédemment et à développer l'ensemble des points que nous venons de voir. Nous nous attarderons pour commencer sur le début de la guerre froide et le mouvement qui a conduit à la naissance du concept de sécurité européenne, ainsi que sur les origines mêmes de la proposition soviéto-polonaise de conférence paneuropéenne afin d'en dégager les évolutions jusqu'en 1965. Il conviendra d'analyser ensuite la mise en œuvre de la politique gaullienne de détente dans la seconde moitié des années 1960 et de voir si elle porte ses fruits au moment où les Etats du pacte de Varsovie intensifient leur campagne sur la sécurité européenne. Puis nous essaierons d'évaluer l'impact de la répression du Printemps de Prague en août 1968 sur le dialogue Est-Ouest et, de fait, sur le processus d'acceptation de la conférence. Le chapitre d'après sera consacré à la période qui voit d'une part se mettre en place les ultimes conditions à la réunion de la conférence et d'autre part la France forger sa propre doctrine de la CSCE. Il sera suivi d'une analyse précise de la préparation de cette dernière telle qu'elle se déroule entre septembre 1971 et juin 1973 : il s'agit d'un moment particulièrement important, dans la mesure où il correspond à l'élaboration de l'agenda et de l'ordre du jour de la CSCE. Dans le chapitre cinq, nous regarderons de plus près le contexte international qui entoure la CSCE ainsi que l'organisation même de la conférence en expliquant comment se déroulent les négociations, quels liens s'établissent entre les délégations des différents pays, quel rôle joue la France dans

la discussion sur les suites à donner à la rencontre, etc. Une attention particulière sera portée à la réception de la CSCE dans l'opinion publique française. Les quatre derniers chapitres auront pour objet d'analyser la politique de la France à l'égard de chacune des trois corbeilles et de l'aspect méditerranéen de la conférence.

PROLOGUE. LA FRANCE ET LA LENTE GESTATION DE LA SECURITE EUROPENNE, 1945 – 1964

La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe qui débute en 1973 est le fruit d'un long processus de négociation dont les origines remontent à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au moment où les vainqueurs de l'Allemagne nazie tentent de s'entendre sur le sort du continent européen et, plus particulièrement, sur celui de l'Allemagne elle-même.

L'Europe sort traumatisée de la guerre : les pertes humaines, notamment en Europe centrale et orientale, atteignent des sommets ; l'héritage des Lumières a été mis à mal par la barbarie nazie et la Shoah ; le continent est économiquement ruiné. La quasi totalité des pays européens tente de s'extirper de ce que l'historien George L. Mosse a appelé la « brutalisation » des masses[1], un phénomène qui s'applique à la période 1914-1945, durant laquelle les idées de guerre et de paix forgent les sociétés européennes. Pendant plus de trente ans, les peuples d'Europe et ceux qui les dirigent vivent au rythme des conflits – principalement les deux guerres mondiales – et des tentatives de négociations censées les éviter. La « brutalisation » s'accompagne de bouleversements auxquels l'Homme n'avait jamais eu affaire jusqu'alors : cela s'étend du niveau des pertes civiles et militaires à la production inégalée d'armements, en passant par la mobilisation totale des économies et à l'extermination délibérée de certains peuples. De fait, au cours du demi-siècle qui s'écoule après la guerre, la référence aux évènements de 1939-1945 demeure omniprésente dans chaque rencontre internationale, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale. Les conséquences politiques et géopolitiques du second conflit mondial forment le socle des relations internationales européennes de 1945 à 1990.

Parmi ces conséquences figure le déplacement des centres de décision depuis les capitales européennes vers Moscou et Washington. Alors que, pendant l'entre-deux-guerres encore, la vie internationale était guidée depuis Londres, Paris, Berlin et Rome et que les États-Unis refusaient d'assumer leur nouveau rôle de grande puissance, l'Europe de l'après-guerre a perdu tout son crédit. Mais si sa marge de manœuvre en matière de décision internationale se voit diminuée, le « vieux continent » reste l'enjeu majeur de la période qui s'ouvre. Il subit de plein fouet le jeu d'influences qui oppose peu à peu l'Union soviétique aux États-Unis. Et c'est l'Allemagne qui reste la préoccupation centrale des deux Grands, comme des autres Européens.

Car là est toute la question à partir de 1945 : que faire de cette Allemagne jugée responsable du traumatisme généralisé qui touche alors l'ensemble du continent et même au-delà ? Ce problème devient d'autant plus prégnant que la fin de la grande alliance du temps de guerre et la formation des deux blocs rendent de plus en plus difficile le dialogue entre l'URSS et les puissances occidentales. La mésentente a pour conséquence la création, en 1949, de deux Etats allemands qui deviennent le symbole de la division européenne. Mais cela ne signifie pas pour

[1] George L. MOSSE, *De la Grande Guerre aux totalitarismes : la brutalisation des sociétés européennes*, Paris, Hachette, 1999.

autant que l'Est et l'Ouest abandonnent toute tentative de réunification, au contraire. Très vite, les uns et les autres développent leurs plans pour parvenir à régler « la question allemande ».

La CSCE s'inscrit précisément dans cet ordre d'idées. Lorsqu'à partir de 1954, les pays de l'Est commencent à proposer aux Occidentaux de réunir une conférence sur la sécurité européenne, ils ont l'espoir de parvenir à régler le sort de l'Allemagne dans un sens favorable à leurs intérêts. L'URSS et la Pologne jouent un rôle central dans la promotion de ce projet. En effet, ces deux pays se montrent particulièrement inquiets de voir la République fédérale d'Allemagne de mieux en mieux intégrée au bloc de l'Ouest et susceptible même d'être réarmée, moins de dix ans après la fin de la guerre.

Ainsi, le projet de conférence européenne a bel et bien pour objectif premier de liquider l'héritage néfaste, aux yeux de Moscou, de la Seconde Guerre mondiale en ce qu'il doit aboutir à la neutralisation totale de l'Allemagne, perçue comme une véritable menace pour la sécurité du continent. Mais les intentions soviétiques ne se limitent pas à cela : il s'agit également d'établir un système de sécurité collective qui consacrerait le *statu quo* politique et territorial européen – il entérinerait la mainmise de l'URSS sur l'Europe orientale et empêcherait toute remise en cause des frontières – et affaiblirait la présence américaine en Europe en brisant l'Alliance atlantique. Bref, à la base, la proposition de CSE entre pleinement dans la stratégie de guerre froide du bloc de l'Est.

Dans ce contexte, la France tient une place un peu particulière. Grâce à l'appui de Winston Churchill au général de Gaulle, elle accède au statut de puissance occupante de l'ancien Reich et se voit ainsi attribuer une zone d'occupation en Allemagne et un secteur à Berlin. Il s'agit pour le premier ministre britannique d'éviter que son pays ne se retrouve seul en Europe face aux Soviétiques une fois que les Américains auront retiré leurs troupes, comme le président Roosevelt l'indique à Staline en marge de la conférence de Yalta en février 1945. Après une difficile entrée en guerre froide, la France de la Quatrième République s'ancre fermement à l'Ouest, jouant un rôle moteur dans la création de l'Alliance atlantique et dans les débuts de la construction européenne. Pendant les années 1950, les gouvernements français successifs défendent ardemment l'idée d'une Europe unie face aux premières velléités soviétiques de consécration de la division du continent : de fait, à partir de 1954, ils rejettent un à un les projets de Moscou visant à instaurer une sécurité à l'échelle de l'Europe à travers la neutralisation de l'Europe centrale. Reste que, minée par les conflits coloniaux auxquels elle doit faire face, la France dispose d'une marge de manœuvre relativement restreinte sur la scène internationale.

Néanmoins, les conceptions françaises en matière de relations Est-Ouest mais aussi Ouest-Ouest évoluent dans la deuxième moitié de la décennie et prennent un tour nouveau avec le retour au pouvoir du général de Gaulle à partir de 1958. Après avoir mis un terme à la guerre d'Algérie et soutenu fermement le président Kennedy pendant la crise de Cuba, le fondateur de la Cinquième République commence à développer une politique Est-Ouest originale qui atteint son apogée en 1966. C'est dans ce contexte d'amélioration des rapports entretenus par la

France avec les pays du pacte de Varsovie que ces derniers entament auprès de Paris une campagne de séduction basée sur l'idée de coopération paneuropéenne.

Il importe donc de voir comment évolue la position de la France à l'égard de l'Europe bipolarisée durant les deux premières décennies de la guerre froide, en quoi consistent les propositions soviétiques sur la sécurité européenne et comment la France leur répond.

I. La France, l'URSS et l'idée paneuropéenne, 1945-1958

1. La France et le début de la guerre froide : l'émergence du problème allemand

Quand, à partir des années 1945-1946, le conflit Est-Ouest apparaît inéluctable, le général de Gaulle, qui dirige le Gouvernement provisoire jusqu'en janvier 1946, se rend rapidement compte qu'une division de l'Europe en deux sphères d'influence va à l'encontre des intérêts européens et, surtout, français. Cette défiance vis à vis de la guerre froide naissante s'explique autant par des considérations extérieures qu'intérieures[2].

La première raison a trait au statut international de la France : des quatre pays occupant l'Allemagne, elle est le seul à avoir été admis parmi les vainqueurs alors qu'elle avait subi une défaite en 1940. Aux yeux des dirigeants français, ce rang, reconnu et attribué par Londres, Washington et Moscou, confère à la France une légitimité internationale accrue s'il est accepté par tous. Or, une désunion entre les Alliés pourrait remettre en cause cette légitimité. Par ailleurs, les velléités exprimées par de Gaulle auprès de Staline en décembre 1944 lors de son voyage à Moscou restent valables. Dans un souci de sécurité nationale à l'égard de l'Allemagne, toujours perçue comme une menace à la fin de la guerre, l'ancien chef de la France libre cherche à convaincre les Soviétiques d'accepter qu'une partie du territoire allemand, notamment la Sarre, soit rattachée à la France[3]. Paris compte sur le soutien de Moscou pour empêcher la restauration d'un Etat allemand centralisé. Enfin, une considération intérieure non négligeable entretient la méfiance française à l'égard de la guerre froide commençante : la présence de communistes au sein du gouvernement tripartite MRP démocrate-chrétien/SFIO/PCF. Une telle composition permet à la France de se présenter comme un pont entre l'Est et l'Ouest, d'autant plus que l'URSS a encore très bonne presse au sein de l'opinion publique en 1945-1946 : pour la plupart des Français, l'URSS est l'un des

[2] Frédéric BOZO, « France, 'Gaullism', and the Cold War », in Melvyn P. LEFFLER and Odd Arne WESTAD (eds.), *Cambridge History of the Cold War*, Vol. II, *Crisis and Détente*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp.158-178.

[3] En décembre 1944, lorsque de Gaulle souhaite faire entériner par Moscou la mise sous contrôle français de la Sarre, de la Ruhr et de la Rhénanie, Staline refuse : à ce moment-là, celui-ci ne veut pas compromettre ses relations avec Londres et Washington et désire apparaître comme le garant de l'unité allemande. En effet, Staline ne cherche plus à démembrer l'Allemagne : il pense qu'il peut étendre son influence sur l'ancien Reich grâce à la zone qui lui est réservée et au Conseil de contrôle. Il compte s'appuyer également sur le départ programmé des Américains et sur l'influence croissante du parti communiste allemand (KPD). Enfin, il sait que si l'Allemagne est divisée, l'ouest du pays s'appuiera sur les Occidentaux.

symboles de la Résistance et de la victoire sur les Allemands. En outre, le PCF devient l'un des partis les plus puissants de France et d'Europe occidentale, avec le parti communiste italien.

Malgré cela, dès le printemps 1947, la France choisit clairement son camp, celui de l'Ouest. Déjà, en juillet 1946, le gouvernement de Georges Bidault s'inquiète de l'attitude des Soviétiques qui, lors de la conférence de Paris, ferment la porte à tout accord quadripartite sur l'Allemagne qui serait conforme aux principes de Potsdam et confirment leur volonté d'un contrôle exclusif de l'ancien Reich. Cette méfiance explique en partie le traité franco-britannique de Dunkerque du 4 mars 1947. Cette même année, les Américains prennent conscience qu'ils ne peuvent plus continuer à refuser la réalité des zones d'influence en Europe telle qu'elle est engendrée par Moscou et s'engagent résolument en faveur de l'Europe occidentale. En parallèle, ils se rendent compte de l'échec de leur tentative de reconstruire le monde sur la base d'une économie libérale. L'Europe ne disposant pas des dollars nécessaires à l'achat de matières premières et de machines, les Etats-Unis ne peuvent les lui vendre. C'est le fameux « *dollar gap* ». De ce constat naît l'idée américaine d'une aide spécifique aux Européens : le Plan Marshall doit leur permettre de se relever économiquement et éviter à l'Europe occidentale de tomber sous la coupe soviétique. L'aide financière de l'Amérique constitue l'une des raisons majeures pour lesquelles la France s'engage à l'Ouest.

Une autre raison tient au fait que les Français s'aperçoivent, lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères de Moscou en mars-avril 1947, que Staline n'est pas prêt à accepter leurs visées sur la Sarre. Ils sont par ailleurs de plus en plus méfiants quant aux objectifs soviétiques concernant l'Allemagne. Jusqu'alors, contrairement aux Américains et aux Britanniques, Français et Soviétiques étaient d'accord sur la nécessité de maintenir une Allemagne en position de faiblesse le plus longtemps possible. En 1947, Paris comprend que pour traiter le problème allemand de manière avantageuse et dans les meilleures conditions, il faut aller à l'encontre des velléités de Moscou en créant un Etat démocratique ouest-allemand ancré à l'Ouest[4]. Enfin, la mainmise soviétique sur les traditionnels alliés de la France en Europe centrale et orientale, la Pologne et la Tchécoslovaquie en particulier, contribue à rapprocher les Français de Washington et de Londres.

Quoi qu'il en soit, la question allemande est d'emblée au cœur des préoccupations des quatre puissances disposant de droits et de responsabilités sur l'ancien Reich et sa capitale[5]. Entre 1943 et 1954, Américains, Soviétiques, Britanniques puis Français multiplient les conférences tripartites puis quadripartites censées aboutir à un règlement du problème allemand. Jamais les Quatre puissances ne parviennent à trouver un accord durable. Dans les premiers temps de la guerre froide, tous se disent prêts à réunifier l'Allemagne sur la base des accords de Potsdam d'août 1945. Ces accords sont très importants en ce qu'ils constituent le fondement des discussions quadripartites sur

[4] Frédéric BOZO, « France, 'Gaullism', and the Cold War », *art.cit.*, pp.158-178.

[5] Concernant la politique française au début de la guerre froide, voir Geneviève MAELSTAF, *Que faire de l'Allemagne ? Les responsables français, le statut international de l'Allemagne et le problème de l'unité allemande (1945-1955),* Paris, Direction des Archives, Ministère des Affaires étrangères, collection « Diplomatie et Histoire », 1999.

l'Allemagne et Berlin pendant tout le conflit Est-Ouest, jusqu'en 1990. Nous verrons qu'ils sont fréquemment invoqués au moment de la préparation de la CSCE. Lors de la conférence de Potsdam qui se réunit entre le 17 juillet et le 2 août 1945, Staline, le président Truman et le nouveau premier ministre britannique Attlee[6] établissent que le destin de l'Allemagne dans son ensemble relève de la responsabilité ultime des Etats-Unis, de l'URSS, du Royaume-Uni et de la France. Les accords prévoient le maintien de l'unité administrative, politique et économique d'un pays démilitarisé, dénazifié, démocratisé et décentralisé.

Mais les moyens pour parvenir à la réunification diffèrent. Pour les Occidentaux, il faut organiser des élections libres dans toute l'Allemagne afin de permettre la constitution d'un gouvernement allemand. Les Soviétiques font valoir le procédé inverse : la réunification doit précéder les élections. Dans un pareil contexte, la situation reste bloquée : au printemps 1948, lors de la conférence de Londres, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France décident d'unir leurs zones d'occupation respectives – Londres et Washington ont déjà uni les leurs depuis le 1er janvier 1947 – dans le but de former un Etat allemand fédéral. Staline, jugeant qu'en faisant cela ses adversaires abandonnent le quadripartisme, met en place, à partir de juin 1948, un blocus entre Berlin et les zones occidentales d'Allemagne. Seul le pont aérien des Occidentaux qui permet le ravitaillement de Berlin conduit Moscou à mettre un terme au blocus en mai 1949.

Le 8 avril 1949, les trois puissances alliées signent les accords de Washington qui créent la République Fédérale d'Allemagne, placée sous un statut d'occupation, et par lesquels les Trois conservent l'« autorité suprême ». En réaction, l'URSS décide la création de la République démocratique allemande. Les deux Etats allemands se dotent chacun d'une constitution – la Loi fondamentale en RFA – en principe valable pour toute l'Allemagne. D'emblée, les pays de l'Ouest refusent de reconnaître la RDA, que cela soit *de jure* ou *de facto*. Pendant plus de vingt ans, cette attitude de non-reconnaissance demeure l'« un des principes fondamentaux de la position occidentale sur la question allemande »[7].

Ainsi, en 1949, chacun des deux blocs possède « son » Allemagne. Les Soviétiques sont alors décidés à tout mettre en œuvre pour éviter que la partie de l'Allemagne qui leur échappe ne devienne puissante et ne représente une menace pour l'URSS[8]. La fin du monopole nucléaire américain puis le début de la guerre de Corée font prendre conscience aux Occidentaux de la dangerosité de la situation : l'Europe occidentale est insuffisamment protégée contre les Soviétiques. Tant que les Etats-Unis étaient les seuls à posséder la bombe atomique, ils savaient qu'en cas de guerre contre l'URSS, la victoire était acquise d'avance,

---

[6] A la suite de la victoire des travaillistes aux élections législatives, Clement Attlee remplace Churchill à la tête du gouvernement britannique le 26 juillet 1945, alors que la conférence de Potsdam a déjà commencé.

[7] Télégrammes n°790-793 à l'attention de l'ensemble des postes diplomatiques, non datés. AMAE, Europe 1944-60, Allemagne, vol.679 : « Les cinq gouvernements [du Bénélux, de la France et de la Grande-Bretagne] et le gouvernement des Etats-Unis sont opposés, dans les circonstances actuelles, à la reconnaissance *de jure* ou *de facto* de la République démocratique allemande. » Cité par Pierre JARDIN, « La place de la France dans la stratégie diplomatique de la RDA (1949-1961) », in Ulrich PFEIL (dir.), *La RDA et l'Occident. 1949-1990*, Paris, PIA, 2000, p.323.

[8] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, p.95.

avec un minimum de frais. La bombe A soviétique rompt l'équilibre : si une guerre devait éclater entre les deux blocs, la différence se ferait au niveau des armes conventionnelles et de la capacité de chacun à détruire le plus rapidement possible le complexe militaro-industriel de l'autre. Dans ce but, toutes les ressources des pays composant les deux camps devraient être utilisées[9]. Par conséquent, pour les Américains, tous les pays occidentaux doivent participer à l'effort de défense, la RFA y compris. Cette nécessité devient d'autant plus urgente qu'un parallèle est immédiatement établi entre la situation en Corée – le Nord communiste attaque le Sud pro-américain en juin 1950 – et ce qui pourrait advenir en Allemagne.

Aux yeux de la Maison Blanche, il serait hors de question qu'en cas de guerre contre l'URSS en Europe, les Allemands restent passifs. Sauf que, pour les Européens, un réarmement allemand cinq ans seulement après la fin de la Seconde Guerre mondiale est inacceptable, en particulier pour les Français. Pour convaincre ces derniers, ainsi que les Britanniques, Washington propose d'envoyer des troupes supplémentaires en Europe et d'effectuer le réarmement de la RFA au sein du commandement intégré de l'OTAN. Pour Paris et Londres, la crainte qu'inspirent les Soviétiques rend la présence américaine en Europe primordiale. Un refus pur et simple du réarmement allemand est donc impossible[10].

C'est tout l'enjeu du plan d'armée européenne proposé par le premier ministre français René Pleven le 24 octobre 1950 et développé ensuite sous le nom de Communauté européenne de défense (CED). Conçu par Jean Monnet dans le souci de prendre en compte à la fois la volonté américaine de réarmer la RFA et celle des Français de la contrôler étroitement, le plan prévoit d'intégrer des contingents allemands dans des divisions européennes, qui seraient formées et équipées par un organisme européen supranational placé sous le commandement de l'OTAN. De la sorte, les Français escomptent bien sûr conserver le contrôle de cette armée européenne. Si Washington et Bonn acceptent le plan français, le chancelier Adenauer pose tout de même une condition : la RFA doit retrouver sa pleine et entière souveraineté. De fait, le 26 mai 1952, le traité signé à Bonn entre la RFA et ses trois puissances tutélaires – plus connu sous le nom de « *Deutschlandvertrag* » – rend sa souveraineté à l'Allemagne occidentale. Les Alliés conservent néanmoins leurs droits et responsabilités sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble : cela signifie notamment qu'ils gardent un droit de regard et d'intervention quant à l'avenir de l'Allemagne et se veulent ainsi les garants du principe de réunification allemande. Le quadripartisme reste par conséquent de vigueur. C'est à Berlin qu'il se manifeste de la manière la plus concrète puisque les Alliés contrôlent la ville et ses accès jusqu'à la fin de la guerre froide.

Ratifié par la RFA, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, le traité de Paris du 27 mai 1952 instituant la CED provoque une véritable crise politique en France, gaullistes et communistes refusant de valider un texte destiné selon eux à faire renaître l'armée allemande de ses cendres. Surtout, Staline, inquiet de constater que l'Allemagne occidentale s'apprête à retrouver toute sa souveraineté et qu'elle risque d'être réarmée dans le cadre de l'OTAN – ce

[9] *Ibid.*, pp.95-98.
[10] *Ibid.,* p.247-248.

qui l'attacherait définitivement à l'Ouest selon lui –, décide de prendre une initiative visant à contrecarrer à la fois le *Deutschlandvertrag* et la CED.

En mars 1952, il propose un arrangement censé séduire les Allemands. L'Allemagne serait réunifiée sur une base démocratique ; les troupes étrangères seraient retirées et le nouvel Etat n'appartiendrait à aucun des deux blocs ; les Allemands auraient le droit de lever une armée seulement pour défendre leur pays. Ce plan traduit la crainte des Soviétiques de voir l'Allemagne redevenir une grande puissance et jouer un rôle indépendant dans les relations internationales[11]. Staline pose ainsi les bases de la doctrine soviétique à l'égard du projet de conférence sur la sécurité européenne tel que les pays de l'Est le conçoivent dans les années 1950 et 1960. La neutralisation de l'Allemagne en constitue le cœur, mais elle est aussi la raison principale pour laquelle les Occidentaux n'accepteront pas les propositions des pays communistes jusqu'à la fin de la décennie 1960.

En 1952 déjà – il en sera de même durant toute la guerre froide – l'idée d'échanger la réunification de l'Allemagne contre sa neutralisation est insupportable aux dirigeants de l'Ouest : une Allemagne réunifiée, non protégée par l'Alliance atlantique, serait vulnérable à la pression de l'Est. En parallèle, les Occidentaux savent très bien qu'en répondant par la négative à Staline, ils risquent de décevoir un peuple allemand qui espère pouvoir un jour se retrouver. Heureusement pour Washington, Londres et Paris, Konrad Adenauer – chancelier ouest-allemand de 1949 à 1963 – a parfaitement compris la manœuvre soviétique : il importe à ses yeux de faire en sorte qu'une Allemagne unifiée soit solidement amarrée au camp occidental. Pour ce faire, la RFA doit ouvrir la voie en approfondissant ses liens de toutes sorte avec les pays de l'Ouest. Ce n'est qu'après cela qu'on pourra songer à une réunification[12].

On retrouve cette crainte de la neutralisation allemande au moment de la conférence quadripartite de Berlin, qui se déroule du 25 janvier au 18 février 1954, soit un an après la mort de Staline. Les Occidentaux y présentent aux Soviétiques le « plan Eden », du nom du ministre britannique des Affaires étrangères. Ce plan réitère les propositions de l'Ouest sur l'Allemagne : il s'agit d'organiser des élections libres en RFA et en RDA afin de permettre la constitution d'un gouvernement qui déciderait de la politique extérieure de l'Allemagne. Américains, Anglais et Français pensent qu'un tel procédé pourrait ancrer toute l'Allemagne à l'Ouest. Les Soviétiques, pour qui le contrôle de la RDA est prioritaire, ripostent en proposant leur propre plan : c'est en privilégiant des négociations entre les deux Etats allemands sur un pied d'égalité que l'on parviendra à former un gouvernement unifié, provisoire et unitaire. Une fois formé ce gouvernement, on organisera des élections. Pour les Occidentaux, le projet de Moscou aboutit nécessairement à une confédération dans laquelle la RDA existe toujours mais où les liens de la RFA avec ses alliés sont distendus, d'où une nouvelle crispation des négociations.

L'un des objectifs soviétiques à Berlin, et que les Occidentaux perçoivent très bien, est de faire échouer la CED alors au cœur des débats politiques en France notamment. Le plan

[11] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, p.129.
[12] *Ibid.*, pp.128-131.

soviétique de confédération s'inscrit pleinement dans cet objectif. Mais le ministre des Affaires étrangères d'URSS, Viatcheslav Molotov, va plus loin. Bras droit de Staline pour les affaires internationales, Molotov symbolise la continuité avec la politique étrangère stalinienne et se situe sur une ligne dure qui cherche avant tout à miner la solidarité des Occidentaux[13]. Il veut prouver aux Européens, et spécialement aux Français, que l'on peut éviter la CED en mettant sur pied un système paneuropéen de sécurité. Il présente donc un projet de *Traité de sécurité collective en Europe* ainsi que des « garanties de sécurité en Europe »[14] qui forment un plan de sécurité[15].

2. Le paneuropéanisme comme projet européen de sécurité

Pour justifier leur projet *de Traité de sécurité collective en Europe*, les Soviétiques font valoir pour la première fois le concept de paneuropéanisme. Cette idée constitue l'une des bases de l'argumentaire de l'URSS à l'égard du projet de conférence européenne jusqu'à ce que débute le processus d'Helsinki dans les années 1970. Il sera de nouveau utilisé par Gorbatchev, durant la décennie 1980, lorsque ce dernier défendra son projet de « Maison commune européenne ». En 1954, Moscou souhaite mettre en avant le caractère européen de la nation russe pour asseoir sa position en Europe et ainsi rendre illégitime la présence sur le continent de forces extra-européennes, autrement dit américaines.

Le terme de « Paneurope » utilisé par les Soviétiques renvoie au courant européiste de l'entre-deux-guerres. L'idée de promouvoir une identité paneuropéenne, c'est-à-dire une « Grande Europe », est issue des déceptions suscitées par l'après-Versailles et par la Société des Nations[16]. Parmi les programmes les plus célèbres, celui, en 1922, du Comte Richard Coudenhove-Kalergi exclut le Royaume-Uni – perçu comme un empire à vocation universelle – et l'Union soviétique – considérée comme une puissance eurasiatique au régime inacceptable[17]. Le projet d'Union européenne élaboré par Aristide Briand en 1929-1930 s'adresse d'abord aux États européens appartenant à la Société des Nations. Or, à ce moment-là, l'Union soviétique n'en fait pas partie. Ces différents programmes procèdent de préoccupations analogues : en finir avec les guerres autodestructrices entre peuples européens et protéger la civilisation européenne à la fois du communisme soviétique et du capitalisme

---

[13] Vojtech MASTNY, « The Soviet Union and the Origins of the Warsaw Pact in 1955 » in Niels Erik ROSENFELDT, Jensen BENT, Erik KULAVIG (eds.), *Mechanisms of Power in the Soviet Union*, New York, St. Martin's Press, 2000, pp.241-266.

[14] Cf. annexe 5.

[15] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p.4.

[16] Victor-Yves GHEBALI, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE » in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p.259.

[17] Anne-Marie SAINT-GILLE, *La Paneurope, un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*, Paris, PUPS, 2003 ; Elisabeth DU REAU, *L'idée d'Europe au XXe siècle*, Paris, Complexe, rééd.2001 : dès 1922, Coudenhove-Kalergi fonde à Vienne l'Union paneuropéenne, avec le concours du gouvernement autrichien, puis en 1923 paraît son livre *Paneuropa*.

américain[18]. En 1954, Moscou reprend donc un concept originellement formulé à son encontre. Néanmoins, l'idée de promouvoir une Paneurope pour s'opposer aux Etats-Unis demeure et constitue même la base du projet de Molotov.

Ce plan prévoit l'évacuation des deux Allemagne par les forces étrangères dans un délai de six mois et un traité de sécurité qui donnerait naissance à des organismes paneuropéens permanents, excluant au passage les Etats-Unis, la CED et l'OTAN. L'idée est bien sûr d'empêcher la CED et, à terme, de séparer l'Europe des Etats-Unis et ainsi mettre fin à l'Alliance atlantique[19]. Les Soviétiques, pour justifier leur projet, fondent également celui-ci sur le principe de la non-agression limitée à certains Etats : les quatre puissances doivent veiller à ce que ni la RFA ni la RDA ne soient en mesure de perpétuer une agression à l'égard d'un autre Etat européen. Si la sécurité venait à être menacée dans l'une ou l'autre partie de l'Allemagne, les puissances occupantes auraient le droit de faire pénétrer leurs forces armées, en Allemagne occidentale pour ce qui est des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, en Allemagne orientale pour ce qui est de l'URSS[20]. Ce sont les organismes paneuropéens qui seraient ainsi chargés d'assurer l'application du principe de non-agression.

Dans les premiers mois de 1954, l'Union soviétique multiplie les efforts en vue de convaincre la France et la Grande-Bretagne – les deux pays occidentaux les moins enclins à un réarmement allemand – d'instaurer un système européen de sécurité collective. Le 13 janvier, Molotov reçoit l'ambassadeur de France en URSS Louis Joxe et insiste sur le fait que la sécurité de l'Europe ne peut être conciliable avec l'organisation de deux systèmes opposés l'un à l'autre. Il explique que cela suppose une seule Europe organisant sa propre sécurité, le problème initial restant l'Allemagne[21]. Pour la France, comme pour la Grande-Bretagne, il est tout d'abord inconcevable que les Etats-Unis soient exclus d'un système européen de sécurité, dans la mesure où cela produirait un énorme déséquilibre au profit du monde communiste[22]. Face à cet argument, Moscou propose que le pacte de sécurité européen envisagé puisse être amendé pour tenir compte des objections relatives à la non-participation des Etats-Unis. Le 31 mars 1954, le gouvernement soviétique envoie une première note sur ce sujet au gouvernement de Joseph Laniel. La note explique d'abord la nécessité du désarmement international, faisant implicitement référence au danger que constituerait la CED, puis aborde, pour résoudre ce problème, la question d'un traité paneuropéen :

---

[18] Victor-Yves GHEBALI, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE », *art.cit.*, p.259.

[19] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans. Les relations Est-Ouest, 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001, p.294.

[20] Aleth MANIN, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Notes et Etudes documentaires*, n°4271-4272, 15 mars 1976.

[21] « Propositions soviétiques sur l'Allemagne et la sécurité européenne en 1954 », note de décembre 1954. AMAE, Europe 1949-1955, URSS, vol.44. Citée par Seung-Keun LEE, *Deux politiques dans le processus de la CSCE : la France et les Etats-Unis face aux problèmes de la sécurité et du désarmement en Europe, d'Helsinki à la Charte de Paris*, Doctorat d'Etat, Sous la direction de Jean KLEIN, Paris 1, 1997, p.158.

[22] Le 26 mars 1954, Jean Laloy, sous-directeur d'Europe orientale au Quai d'Orsay, indique à Vladimir Erofeev, conseiller de l'ambassade soviétique, que le véritable problème concernant le pacte de sécurité européen est celui de l'équilibre entre les deux mondes. AMAE, Europe 1949-1955, France-URSS, 33-9-33, vol.154, « Entretien avec le conseiller de l'ambassade de l'URSS », 26 mars 1954. Cité par Seung-Keun LEE, *Deux politiques dans le processus de la CSCE*, *op.cit.*, p.158.

« Ce projet prévoit la création d'un système général européen de sécurité basé sur les efforts collectifs de tous les Etats d'Europe et auquel ils peuvent tous participer sans tenir compte de leur structure sociale, l'Allemagne y compris, et en attendant que soit réalisée l'unité allemande, la RDA et la RFA. En cas d'agression armée contre l'un quelconque des pays adhérents au traité, il est prévu que l'Etat victime de l'agression sera secouru par tous les moyens disponibles, y compris la force armée, des autres pays membres, afin que la paix internationale et la sécurité européenne soient rétablies et maintenues. »[23]

On remarque l'évolution de la position soviétique à l'égard de l'Allemagne : les deux Etats allemands sont invités à participer. Moscou, nous allons le voir, se dirige en effet vers une reconnaissance du *statu quo* allemand. Par la suite, la note met en garde contre le danger de former des blocs militaires. Quelques semaines plus tard, la France répond. Le ton employé par le gouvernement Laniel suggère que la proposition soviétique est perçue comme une réelle provocation :

« Dans ces suggestions, le Gouvernement soviétique n'essaie pas de supprimer les causes réelles de la tension en Europe. Au lieu de le faire, il propose un nouveau traité de sécurité collective qui est ouvertement fondé sur la neutralisation et le maintien de la division de l'Allemagne et conserve tel quel l'étroit contrôle politique, économique et militaire qu'exerce le gouvernement soviétique sur les pays de l'Europe orientale. L'insécurité et la division en Europe ne peuvent que s'en trouver prolongées. Même amendées de façon à permettre la participation des Etats-Unis, ces propositions ne fournissent aucune base pour une sécurité véritable.

Ajouter aux Nations Unies une telle organisation, qui s'étendrait à l'Union soviétique, aux Etats-Unis et à tous les pays européens, ne renforcerait en rien l'Organisation mondiale de la sécurité, telle qu'elle existe déjà : elle ne serait pas seulement inutile, mais dangereuse, car elle tendrait inévitablement à ruiner l'autorité des Nations Unies. Le gouvernement français ne peut, en conséquence, accepter la proposition soviétique. Il n'y aurait pas de meilleur moyen d'assurer la sécurité collective que de voir le Gouvernement soviétique permettre aux Nations Unies de fonctionner comme le prévoit la Charte. » [24]

Les arguments avancés ici pour s'opposer au projet de Molotov seront utilisés jusqu'à la fin des années 1960 par les Français à chaque fois qu'ils voudront réfuter la proposition de conférence sur la sécurité : il est exclu que l'Allemagne soit neutralisée ; il importe de laisser ouverte la possibilité pour l'Allemagne d'être un jour réunifiée ; la France ne saurait rien accepter qui entérinerait la mainmise de l'URSS sur l'Europe orientale.

En outre, la France défend l'OTAN comme la seule garantie de sécurité collective à l'égard de l'Europe occidentale. Pour Paris, la notion de paneuropéanisme n'est pas à l'ordre du jour étant donné le danger que représente l'URSS. Malgré la crise de la CED et les critiques de l'opinion vis-à-vis des Anglo-saxons, l'Alliance atlantique demeure indispensable et, pour l'instant, irremplaçable. Il est hors de question pour la France d'aboutir à une neutralisation de l'Allemagne qui conduirait à la pire situation imaginable : un contrôle de l'ancien ennemi allemand par le nouvel adversaire soviétique. Néanmoins certains responsables et diplomates français ne sont pas complètement opposés à des formules qui pourraient aboutir à la

[23] Note du gouvernement soviétique au gouvernement français, 31 mars 1954. « Echanges de notes entre les Etats occidentaux et l'URSS, et principales déclarations concernant le problème allemand, la sécurité collective en Europe et les traités anglo et franco-soviétiques (année 1954) », *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030, 9 juin 1955.

[24] Note du gouvernement français au gouvernement soviétique, 7 mai 1954. « Echanges de notes entre les Etats occidentaux et l'URSS, et principales déclarations concernant le problème allemand, la sécurité collective en Europe et les traités anglo et franco-soviétiques (année 1954) », *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030.

neutralisation de l'Europe centrale. Ainsi le conseiller diplomatique du gouvernement en 1955 puis ambassadeur de France à Moscou à partir de 1956, Maurice Dejean[25], est convaincu qu'en se basant sur la solution de la neutralisation, les Occidentaux obligeraient l'URSS à faire des concessions. C'est également le point de vue de François Seydoux, directeur d'Europe jusqu'en juin 1955 puis ambassadeur à Vienne, et d'Edgar Faure, président du Conseil en 1955[26].

Reste qu'en mai 1954, la France, empêtrée en Indochine et minée par la crise interne qui oppose « cédistes » et « anti-cédistes », se révèle incapable de pouvoir prendre une décision en matière de politique européenne. Et il semblerait que les Soviétiques aient conscience de cela. Ainsi, alors que les accords de Genève qui mettent fin à la guerre d'Indochine sont signés le 21 juillet 1954, l'URSS juge le moment opportun pour renouveler sa proposition de « traité général européen sur la sécurité collective en Europe » le 24 juillet[27]. Elle entend profiter de la volonté de Pierre Mendès France d'obtenir l'affaiblissement du contenu supranational du traité sur la CED ainsi que le renforcement du contrôle sur le réarmement allemand. Moscou insiste sur le fait que le traité général européen permettrait de neutraliser l'Allemagne et de l'empêcher de se joindre à une Communauté Européenne de Défense. Malgré la crise, les Français font fi de la proposition soviétique, y compris de l'idée de Moscou, contenue dans la note du 24 juillet, de donner au traité de sécurité un aspect également commercial[28]. Quoi qu'il en soit, lorsque, le 30 août, l'Assemblée nationale repousse définitivement le traité de CED en refusant de discuter de sa ratification, les Soviétiques se sentent soulagés et confirmés dans leur conviction que le moment est venu de remplacer l'OTAN par un système européen de sécurité[29].

Encore une fois, les Français repoussent les avances soviétiques en usant d'un argument que nous retrouverons durant les années suivantes et que les Américains et les Britanniques utilisent également : le quadripartisme est le moyen le plus raisonnable de régler les principaux problèmes européens. Ainsi, le 10 septembre 1954, Paris fait savoir à Moscou que la conclusion d'un traité relatif au problème autrichien et des pourparlers quadripartites sur Berlin sont « la démarche la plus simple pour progresser dans la voie de la sécurité européenne »[30].

---

[25] Dejean incarne l'un des deux grands courants de pensée du Quai d'Orsay dans les années d'après-guerre. Favorable au rapprochement avec l'URSS, il s'oppose en cela à Jean Laloy, adepte de l'atlantisme et très méfiant vis-à-vis des intentions de Moscou. Cf. Sophie DAVIEAU-POUSSET, *Maurice Dejean, un diplomate atypique*, thèse de doctorat sous la direction de Maurice VAÏSSE, à paraître.

[26] Georges-Henri SOUTOU, « Les Français et la question d'une éventuelle politique soviétique de « neutralité » en Europe. 1954-1955 » in Emilia ROBIN-HIVERT et Georges-Henri SOUTOU (dir.), *L'URSS et l'Europe de 1941 à 1957*, Paris, PUPS, 2008, pp.427-449.

[27] Note du gouvernement soviétique au gouvernement français, 24 juillet 1954, *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030.

[28] « Le gouvernement soviétique estime utile de compléter le projet de traité européen de sécurité collective en Europe par une nouvelle disposition relative à la coopération dans le domaine économique. Il est envisagé que les Etats participants au traité s'engagent à prendre des mesures destinées à développer le commerce ainsi que d'autres liens économiques entre les Etats, ce qui correspond aux intérêts vitaux des peuples et répond au but du renforcement de la paix et de la coopération internationales. »

[29] Note soviétique du 9 septembre 1954. Citée dans Vojtech MASTNY, « The Soviet Union and the Origins of the Warsaw Pact in 1955 », *art.cit.*, pp.241-266.

[30] Note du gouvernement français au gouvernement soviétique, 10 septembre 1954, *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030.

Autrement dit, pour les Français, avant d'associer les autres Etats européens à la gestion des rapports Est-Ouest, il importe de régler tout ce qui relève de la responsabilité des Quatre[31].

L'URSS revient à la charge le 23 octobre 1954 : une nouvelle note au gouvernement français suggère de tenir une conférence sur la sécurité européenne[32]. La proposition soviétique n'intervient pas au hasard. En effet, le même jour, les accords de Paris, qui entérinent les dispositions de la conférence tenue à Londres du 28 septembre au 3 octobre, s'apprêtent à mettre un terme à la crise du réarmement allemand, grâce notamment à un dialogue constructif entre Mendès France et Adenauer. Les accords de Paris comprennent ainsi des arrangements franco-allemands qui règlent un certain nombre de problèmes bilatéraux en suspens[33]. Ils contiennent surtout un traité entre les Trois Occidentaux et la République fédérale qui, reprenant le traité de Bonn de 1952, maintient les « droits réservés » des Alliés « pour l'Allemagne dans son ensemble et pour Berlin »[34]. Les préoccupations de Pierre Mendès France transparaissent dans les accords de Paris : le président du Conseil est soucieux à la fois de préserver l'OTAN et d'éviter un réarmement de la RFA qui serait négocié bilatéralement entre Bonn et Washington[35].

De fait, l'Allemagne – ainsi que l'Italie – adhère au pacte de Bruxelles de 1948, qui devient l'Union de l'Europe occidentale, et à l'Alliance atlantique. L'UEO incarne la réponse occidentale aux propositions soviétiques de traité général européen en ce qu'elle met en place un système de sécurité collective ouest-européen. Elle comprend notamment un protocole fixant les effectifs maximums dont peuvent disposer les forces des pays membres, effectifs et armements étant contrôlés par un système prévu à cet effet. Le réarmement allemand est par conséquent réalisé dans le cadre de l'OTAN : Paris choisit en fin de compte de confier au commandement atlantique en Europe le contrôle de la puissance allemande tout en préservant la souveraineté française. La CED est alors bel et bien enterrée. Le Parlement français ratifie les accords de Paris le 30 décembre 1954 ; la RFA entre dans l'OTAN le 8 mai 1955, retrouve sa souveraineté et commence son réarmement.

Dans un tel contexte, Moscou ne peut que constater l'échec de la campagne menée auprès des Français pour éviter le réarmement allemand. Le renouvellement de sa proposition concernant une conférence sur la sécurité européenne montre que les Soviétiques cherchent à tout prix un moyen de limiter l'ancrage de la RFA à l'Ouest. Le 13 novembre 1954, dans une nouvelle note au gouvernement Mendès France, l'URSS propose que se tienne le 29 novembre,

---

[31] Pour ce qui est de l'Autriche, divisée en zones occidentales et soviétique, Moscou bloque la signature du traité d'Etat censé rendre à ce pays sa souveraineté. En effet, les Soviétiques souhaitent que soit auparavant signé un traité de paix avec l'Allemagne afin d'éviter tout nouvel *Anschluss*. Il faut attendre le 8 février 1955 pour que Molotov, sans doute poussé par Khrouchtchev, fasse une ouverture importante par rapport à la position soviétique antérieure : il n'est plus nécessaire d'attendre la signature du traité de paix avec l'Allemagne pour signer le traité d'Etat et évacuer l'Autriche si l'on établit des garanties contre un éventuel *Anschluss*. Le traité d'Etat autrichien est signé à Vienne le 15 mai 1955. Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.304

[32] Note du gouvernement soviétique au gouvernement français, 23 octobre 1954, *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030.

[33] Ces arrangements préparent en particulier le règlement de la question sarroise, qui bloque les relations franco-allemandes depuis 1949.

[34] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.299

[35] Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, *op.cit.*, p.25

à Moscou ou à Paris, une conférence pour la création d'un système de sécurité collective[36]. S'ils reprochent aux Alliés de favoriser le retour du militarisme allemand du fait de la signature des accords de Paris, les Soviétiques espèrent encore que le Parlement français ne les ratifiera pas[37]. Le 29 novembre 1954, la France répond à la note soviétique du 13 novembre :

> « La note soviétique du 13 novembre vise explicitement à retarder ou à empêcher la ratification des accords de Paris. Le gouvernement français, pour sa part, est résolu à mettre ces accords en vigueur dès que possible et n'entend pas se laisser détourner de cet objectif. Il ne croit pas en effet que l'on puisse servir la cause de la sécurité européenne en démantelant les associations défensives entre Etats qu'anime un idéal commun de civilisation. »[38]

A la suite de la ratification des accords de Paris par le parlement français en décembre 1954, un décret du Présidium du Soviet Suprême du 7 mai 1955 décide, en guise de sanction, d'annuler le traité franco-soviétique du 10 décembre 1944 qui prohibait toute négociation séparée et la conclusion sans consentement mutuel d'un armistice ou d'un traité de paix avec l'Allemagne. Pour l'URSS, les accords de Paris de 1954 ont violé le traité de 1944.

Pourtant, on ne peut pas dire que la France ne recherche aucune solution pour améliorer la situation européenne. Le 22 novembre 1954, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, Pierre Mendès France propose que soit passé, entre l'UEO à l'Ouest et un organisme similaire à l'Est, un accord européen de contrôle et de limitation des armements[39]. Cela permettrait à la France de garder un œil sur le réarmement allemand. A long terme, Mendès France songe à une véritable mutation du cadre de la guerre froide. Il s'agit d'achever la construction occidentale en y intégrant la RFA mais aussi de procéder à un certain rééquilibrage Est-Ouest qui passerait par une concertation avec l'URSS. Selon Georges-Henri Soutou, « sa fidélité à l'Alliance atlantique n'est pas en cause, mais il estime que la réunification allemande ne peut intervenir qu'à la fin d'un long processus garantissant la sécurité en Europe »[40]. Nous verrons que cette conception est un prélude à celle défendue ensuite par le général de Gaulle.

Mendès France se fait une idée assez précise de ce que doit être la sécurité en Europe : il est l'un des tenants de la théorie selon laquelle seule une convergence des deux grands systèmes économiques, qui passerait par une réforme du système occidental prouvant sa supériorité, peut conduire à la fin de la guerre froide et donc à une évolution de l'URSS. Le président du Conseil présente la réunification de l'Allemagne comme l'aboutissement d'un système européen de sécurité et non l'inverse. Il imagine un système de zones de dégagement ou de désengagement en Europe centrale tout à fait proche des conceptions soviétiques. Dans ces zones, les armes conventionnelles et nucléaires seraient contrôlées et limitées, voire interdites.

---

[36] Note du gouvernement soviétique au gouvernement français, 13 novembre 1954. *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030.

[37] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, pp.302-303

[38] Note du gouvernement français au gouvernement soviétique, 29 novembre 1954, « Echanges de notes entre les Etats occidentaux et l'URSS, et principales déclarations concernant le problème allemand, la sécurité collective en Europe et les traités anglo et franco-soviétiques (année 1954) », *Notes et études documentaires, La Documentation française*, n° 2030. Dans la suite de la note, la France insiste sur la nécessité de parvenir rapidement à un accord concernant le traité d'Etat autrichien pour éviter que les Américains ne veuillent également réarmer l'Autriche occidentale ou que la RFA souhaite un jour réaliser un nouvel *Anschluss.* De tels arguments convainquent les Soviétiques et l'accord sur l'Autriche est rapidement trouvé.

[39] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.301.

[40] *Ibid.*, p.302.

En d'autres termes, elles correspondraient à l'application du principe de non-recours à la force qui figure dans les accords de Paris et de Londres[41]. Cet ordre des choses s'inscrit à contre-courant de la volonté des partenaires atlantiques – Mendès est accusé de vouloir neutraliser l'Allemagne et de marchandage « planétaire » – et va dans le sens des Soviétiques. Ce sont par conséquent des signes de bonne volonté que Mendès France envoie à l'Est. Mais la direction soviétique, espérant toujours la non ratification des accords de Paris par le Parlement français et divisée entre Malenkov et Khrouchtchev, ne réagit pas.

Le court passage de Pierre Mendès France à la tête du gouvernement français et au ministère des Affaires étrangères[42] – de juin 1954 à février 1955 – constitue un moment essentiel de l'histoire de la politique étrangère française. En mettant un terme à la guerre d'Indochine et à la querelle de la CED, il permet à la France de retrouver une marge de manœuvre dans les relations internationales et notamment en Europe. Il pose ainsi les bases du renouveau de la puissance et de la crédibilité françaises sur le continent. Ce renouveau est perçu comme un soulagement et s'avère indispensable. En effet, Paris a du mal à se satisfaire du système bipolaire. On peut même parler de frustration à l'égard des règles internationales imposées par la guerre froide[43]. Certains des facteurs qui expliquaient l'hésitation française à prendre parti dans le conflit Est-Ouest restent valables, comme la crainte d'une confrontation avec l'URSS. Ainsi, dans les années 1950, nombre de dirigeants et hommes politiques français continuent de penser que la guerre froide n'est qu'une période transitoire. De Gaulle, alors dans l'opposition, est le principal vecteur français du schéma selon lequel il existe d'autres alternatives à l'ordre établi en Europe, ce qui explique sa politique durant les années 1960. Pour Jean Monnet, une Europe plus indépendante peut, sur le long terme, atténuer la division Est-Ouest. En outre, la France essaye de maintenir un minimum de contacts avec Moscou sur la question de la sécurité européenne, comme le montre l'action de Mendès France.

Son successeur à la présidence du Conseil, Edgar Faure, va aussi dans ce sens. Partisan d'une plus grande détente avec l'URSS, il n'exclut pas pour l'Allemagne un règlement de type autrichien. Il envisage tout un éventail de possibilités, « allant de l'établissement d'un système de sécurité en Europe à la neutralisation de l'Allemagne, l'essentiel étant que l'évolution soit gérée en priorité entre Paris et Moscou. »[44] Antoine Pinay, alors ministre des Affaires étrangères, est plus ferme à l'égard des Soviétiques. C'est finalement le secrétaire général du Quai d'Orsay René Massigli qui, en conciliant les divers courants, formule la ligne politique qui prévaut en France durant la période 1955-1957 en matière de relations Est-Ouest : Paris accepte d'aborder les questions de désarmement mais ne veut pas entendre parler de zones

[41] Gérard BOSSUAT, « La modernité de Pierre Mendès France dans les relations Est-Ouest pendant les années 1960 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°63-64, 2001, pp.44-52.
[42] Mendès France cumule les fonctions de président du Conseil et de ministre des Affaires étrangères de juin 1954 à janvier 1955.
[43] Frédéric BOZO, « France, 'Gaullism', and the Cold War », *art.cit.*, pp.158-178.
[44] Georges-Henri SOUTOU, « Les Français et la question d'une éventuelle politique soviétique de « neutralité » en Europe. 1954-1955 », *art.cit.*, p.435.

neutralisées en Europe centrale. Il s'agit « d'éviter toute singularisation de la RFA qui permettrait aux Soviétiques de faire progresser leur projet de dissociation des Occidentaux. »[45]

Pour ce qui est des relations transatlantiques, si Paris a porté et soutenu énergiquement la création de l'OTAN, les Français se sentent peu à peu relégués au rang de puissance secondaire au sein même de l'alliance[46]. La guerre d'Indochine terminée, de nouvelles orientations peuvent être adoptées pour faire en sorte que la guerre froide ne fige les blocs et que la France soit reconnue comme une puissance à part entière au sein des institutions atlantiques. Mais c'est sans compter l'ultime défi de la Quatrième République, qui va la conduire à sa perte et constituer durant quelques années un réel handicap pour la politique de la France : la guerre d'Algérie. Le paramètre algérien doit absolument être pris en compte lorsqu'on aborde les relations intra-européennes et notamment entre la France et les pays du bloc communiste du milieu des années 1950 à 1962. Face au grave conflit interne, les gouvernements français qui se succèdent après la période Mendès France ont bien du mal à se concentrer sur leur politique européenne[47], d'autant plus que l'expédition de Suez porte en 1956 un coup sérieux au crédit de la France au Proche-Orient et en Afrique du Nord.

3. Le triomphe de la notion de « sécurité en Europe » (1955 – 1958)

L'année 1955 voit le système de guerre froide se parachever. A l'Ouest, le réarmement allemand et l'accomplissement de la construction occidentale à travers l'UEO et l'intégration de la RFA dans l'OTAN constituent les évolutions les plus notables. En réaction à cela, les pays de l'Est créent le pacte de Varsovie, dont l'une des finalités est de conduire les Occidentaux à reconsidérer la situation stratégique en Europe. Selon Khrouchtchev, désormais seul à la tête de l'URSS, la nouvelle alliance, qui contrairement à l'OTAN ne garantit pas à ses membres un engagement collectif pour la défense de l'un d'entre eux, ne signifie pas la fin des efforts pour parvenir à un pacte paneuropéen de sécurité. Le but soviétique demeure l'abolition des alliances et la conclusion d'un traité général sur la sécurité européenne[48].

Par ailleurs, le nouveau leader soviétique proclame la doctrine des deux États allemands en juillet 1955. Pour Moscou, avec l'ancrage de la République fédérale à l'Ouest, mieux vaut une Allemagne divisée avec une RDA communiste qu'une Allemagne entièrement occidentale. L'une des craintes de Khrouchtchev est que l'appartenance de la RFA à l'OTAN déstabilise la RDA[49]. En réalité, l'URSS commence à s'orienter vers une reconnaissance du *statu quo* allemand dès 1953 – on perçoit d'ailleurs cette évolution dans le projet Molotov de 1954 où les deux Etats allemands sont invités à prendre part au système paneuropéen de sécurité alors proposé –, orientation qui devient définitive en 1955. La révolte des ouvriers de Berlin-Est le

[45] *Ibid.*, p.436.
[46] Frédéric BOZO, « France, 'Gaullism', and the Cold War », *art.cit.*, pp.158-178.
[47] Les années 1955-1958 voient se succéder six gouvernements : Edgar Faure de février 1955 à janvier 1956, Guy Mollet de janvier 1956 à mai 1957, Maurice Bourgès-Maunoury de juin à septembre 1957, Félix Gaillard de novembre 1957 à mai 1958, Pierre Pflimlin en mai 1958, Charles de Gaulle de juin 1958 à janvier 1959.
[48] Vojtech MASTNY, « The Soviet Union and the Origins of the Warsaw Pact in 1955 », *art.cit.*, pp.241-266.
[49] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.312

17 juin 1953 fait prendre conscience aux nouveaux dirigeants soviétiques de la fragilité du régime socialiste en RDA, d'où ont fui 500 000 personnes en deux ans. Pourtant, au mois de mai précédent, le Kremlin avait mis sur pied un « nouveau cours » pour la RDA, censé assouplir les règles de travail, suspendre la création des coopératives agricoles, stopper la pression exercée sur les petites entreprises privées et accroître la production de biens de consommation[50].

Pour Khrouchtchev, Malenkov et Molotov, Beria est le responsable de la situation à Berlin-Est : après tout, c'est de lui que vient l'idée du « nouveau cours ». Dans l'esprit du chef de la police secrète – plus précisément du MVD, ministère des Affaires intérieures –, cette politique avait pour but de poser les conditions de la réunification allemande. Beria était persuadé qu'une Allemagne neutre et unifiée constituerait un « facteur d'équilibre entre les intérêts américains et soviétiques en Europe occidentale ». Pour cela, la RDA ne devait pas rester cette « Allemagne socialiste en permanente instabilité et dont la survie dépend du soutien fourni par l'URSS », d'où la nécessité de réformes structurelles importantes[51]. C'est ce raisonnement qui, après les émeutes de juin, conduit Beria à sa perte.

Khrouchtchev l'accuse en effet de remettre en question la construction du socialisme en RDA et de se montrer trop conciliant envers les Occidentaux. Il considère qu'une telle remise en cause « compromet la sécurité de l'URSS et l'avenir du communisme » : « une Allemagne à la fois démocratique[52] et bourgeoise peut-elle vraiment être neutre ? » demande-t-il lors de la réunion du Comité Central du PCUS en juin 1953. Faisant référence à l'entre-deux-guerres, il précise : « l'Allemagne était désarmée, et ensuite que s'est-il passé ? L'Allemagne s'est réarmée et a attaqué l'URSS »[53]. Par conséquent, à ses yeux comme à ceux de Molotov et Malenkov, l'essentiel désormais est de poursuivre la construction du socialisme en RDA et de préserver celle-ci de la contagion impérialiste occidentale et, surtout, ouest-allemande. Il faut, en d'autres termes, réfléchir à la manière d'entériner le *statu quo* allemand.

Deux ans plus tard, Khrouchtchev précise ses intentions en présentant la réunification comme l'aboutissement d'un système de sécurité en Europe, ce qui n'est pas sans rappeler d'ailleurs la position mendésiste sur la sécurité européenne. L'objectif à long terme que souhaite atteindre Moscou est la création d'une confédération entre les deux États allemands, la RDA demeurant socialiste et la RFA découplée de l'Occident, le tout intégré dans un système de sécurité européen duquel les États-Unis seraient absents mais auquel participerait l'URSS. Donc, le premier pilier de la politique européenne des Soviétiques au milieu de la décennie 1950 est de faire en sorte d'aboutir à la reconnaissance pérenne des deux États allemands.

Ainsi, lors de la conférence de Genève qui réunit Eisenhower, Eden, Edgar Faure, Boulganine et Khrouchtchev en juillet 1955, ces deux derniers refusent les plans occidentaux –

---

[50] Melvyn P. LEFFLER, *For the Soul of Mankind : the United States, the Soviet Union and the Cold War*, *op.cit.*, p.116.
[51] *Ibid.*, p.117.
[52] Khrouchtchev emploie évidemment le terme « démocratique » dans le sens soviétique du terme, c'est-à-dire par opposition à celui de « bourgeois », qui sert à qualifier le système occidental.
[53] Cité par Melvyn P. LEFFLER, *For the Soul of Mankind*, *op.cit.*, p.118.

la France ne s'y étant pas jointe par crainte d'une neutralisation de l'Allemagne – prévoyant une zone totalement démilitarisée qui couvrirait le territoire de la RDA et une partie de celui de la RFA, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Ces plans doivent permettre d'éviter une singularisation de l'Allemagne et, à terme, d'aboutir à la réunification[54]. Pourquoi les Américains proposent-ils un schéma qui leur faisait encore horreur en 1954 ? Principalement parce qu'entre-temps, on s'est rendu compte à Washington que la « demande d'unification » est particulièrement forte en RFA. Or, la Maison Blanche est soucieuse de ne pas s'aliéner l'opinion publique ouest-allemande. Elle décide donc de prendre ce problème au sérieux : le secrétaire d'Etat américain John Foster Dulles imagine un système de sécurité européenne dans lequel l'armement d'une Allemagne unifiée serait contrôlé à la fois par les Occidentaux et les Soviétiques[55].

Mais, pour les Soviétiques, il y a maintenant deux Etats allemands et la réunification n'est plus à l'ordre du jour. Surtout que Khrouchtchev, désormais figure dominante à Moscou, veut montrer qu'il n'entend pas adopter l'attitude conciliante qu'il a lui-même reprochée à Beria puis à Malenkov[56]. Le 20 juillet, il présente à Genève un projet de « Traité européen général sur la sécurité collective en Europe » auquel adhèreraient tous les pays européens qui le souhaiteraient ; il serait interdit de signer un traité allant à l'encontre de celui-ci ; le traité proposé promouvrait la coopération économique et culturelle et établirait un comité politique ainsi qu'un organe militaire consultatifs[57].

Les Soviétiques obtiennent seulement que soit inséré dans le document de Genève un passage prévoyant une garantie mutuelle contre l'usage de la force ou la menace de la force, le gel du niveau des troupes et des armements dans l'optique de leur réduction et une consultation en cas d'attaque armée sur l'un des pays signataires. Quelques mois plus tard, en octobre 1955, lors d'une conférence réunissant les quatre ministres des Affaires étrangères à Genève, Molotov soumet encore une fois à ses homologues les propositions déjà rejetées de traité sur la sécurité européenne[58]. L'idée n'est toujours pas retenue par les Occidentaux car elle suppose la consécration du *statu quo* allemand. En revanche, ces derniers font une concession essentielle : ils acceptent pour la première fois de parler de sécurité en Europe avant d'avoir résolu le problème de la réunification allemande. Jusque là, la réunification de l'Allemagne était la condition de l'établissement d'un système de sécurité en Europe[59]. Dès lors que Washington, Londres et Paris consentent à aborder la question d'un système de sécurité, celle-ci devient le thème central du dialogue Est-Ouest à partir de la deuxième moitié des années 1950.

Le deuxième pilier de la politique européenne de l'URSS consiste à favoriser le désarmement. A partir de 1957 surtout, les questions nucléaires stratégiques acquièrent une importance considérable dans les relations Est-Ouest. Avec les progrès soviétiques dans le

---

[54] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.* p.310.
[55] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, pp.134-135.
[56] *Ibid.*, p.140.
[57] Vojtech MASTNY, « The Soviet Union and the Origins of the Warsaw Pact in 1955 », *art.cit.*, pp.241-266. Ce projet de traité est adopté par les dirigeants de l'Est lors de la conférence de Varsovie en mai 1955.
[58] *Ibid.*, pp.241-266.
[59] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.311.

domaine des armes nucléaires, les États-Unis sont désormais potentiellement vulnérables aux frappes atomiques russes. De fait, la garantie de protection nucléaire américaine à l'Europe pourrait être remise en question, ce qui suscite d'évidentes inquiétudes au sein de l'Alliance atlantique. Par conséquent, on projette de doter les armées européennes, dont la *Bundeswehr,* d'armes nucléaires tactiques. Toujours très nerveux lorsqu'ils voient que les Occidentaux souhaitent réarmer la RFA – encore plus quand il s'agit d'armes nucléaires –, les Soviétiques multiplient les tentatives politiques pour parvenir à établir un dialogue Est-Ouest en matière de désarmement[60]. Ainsi naît le premier plan Rapacki, du nom du ministre polonais des Affaires étrangères qui l'énonce le 2 octobre 1957 à l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est à partir de ce plan que Varsovie développe par la suite son projet de conférence européenne tel qu'il est promu par les pays de l'Est dans la deuxième moitié des années 1960. Une note du 14 février 1958 transmise à sept gouvernements occidentaux et trois gouvernements d'Europe de l'Est[61] présente le contenu du plan[62].

Rapacki propose notamment la dénucléarisation des deux Allemagne, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Il envisage que les quatre puissances prennent l'engagement spécifique « de ne pas maintenir d'armes nucléaires dans l'équipement de leurs forces armées stationnées sur le territoire des Etats de la zone » et de « ne transmettre d'aucune manière et à quelque titre que ce soit d'armes nucléaires, de matériel et d'équipements destinés à les desservir, aux gouvernements ou à d'autres organes sur le territoire de la zone. »[63] Un tel schéma « facilitera l'aboutissement à un accord sur une limitation appropriée des armements conventionnels et des forces armées étrangères stationnées sur le territoire des Etats de la zone »[64].

Trois objectifs, que Moscou et Varsovie continuent de défendre ensuite par le biais du projet de conférence, se dégagent clairement : d'abord, étant donné le coût de la course aux armements engagée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, il s'agit de diminuer les dépenses militaires du bloc soviétique ; ensuite, il faut travailler à dégager l'Europe occidentale de la tutelle atlantique[65] ; enfin, on tente de régler la question de l'Allemagne en conférant à celle-ci un statut particulier, toujours fondé sur l'idée de *statu quo*. C'est donc un véritable système de sécurité collective en Europe bâti sur le désarmement conventionnel et nucléaire que propose le ministre polonais.

Certains à l'Ouest perçoivent dans ce projet une forme d'émancipation de la Pologne vis à vis de Moscou. Il semble néanmoins difficile de ne pas penser que c'est le Kremlin qui tire les ficelles et qui cherche à convaincre les Occidentaux en utilisant une voie moins directe. Pour les Français, qui considèrent Rapacki comme « un pion des Soviétiques »[66], cela ne fait aucun

---

[60] *Ibid.*, p.342.
[61] La note du 14 février 1958 est transmise à la Belgique, au Canada, au Danemark, à la France, à la Grande-Bretagne, aux Etats-Unis, à la Tchécoslovaquie, à la RDA et, par l'intermédiaire de l'ambassadeur de Suède à Varsovie, à la RFA. Ces Etats destinataires sont ceux qui doivent être inclus dans la zone dénucléarisée prévue et ceux qui ont des forces stationnées dans cette zone.
[62] Cf. annexe 6.
[63] Aleth MANIN, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *art.cit.*, p.8.
[64] Note polonaise du 14 février 1958.
[65] Marie-Pierre REY, « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958-1969 », *art.cit.*, pp.213 à 227.
[66] Entretien de l'auteur avec Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008, Paris.

doute. Pourtant, l'initiative polonaise est bien réelle et nous verrons que, dans les années 1960, Varsovie et Moscou ne privilégient pas les mêmes objectifs lorsqu'ils font la promotion de la conférence sur la sécurité européenne. La principale préoccupation de la Pologne pendant la guerre froide est de faire reconnaître sa frontière avec l'Allemagne, l'Oder-Neisse, par les Occidentaux, et en particulier par Bonn. Il n'est pas anodin que les Etats de la zone à dénucléariser proposée par le plan Rapacki soient précisément ceux qui ont des revendications territoriales à présenter. Le plan gèle de manière implicite les prétentions territoriales des Etats centraux, y compris, et surtout, pour ce qui est de la RFA. Là encore, l'offensive diplomatique des Européens de l'Est se fonde sur une analyse semblable à celle qui a conduit à l'élaboration du plan de 1954 : le problème allemand demeure le facteur déterminant de la tension en Europe[67].

C'est en premier lieu pour le chancelier Adenauer que ce plan apparaît le plus dangereux : il rend impossible l'intégration totale de la RFA dans l'OTAN et empêche que celle-ci puisse acquérir l'arme nucléaire. Par l'instauration d'un tel système, Moscou obtiendrait le relâchement des liens entre la République fédérale et l'Occident[68]. Conscients de tels risques et soucieux de ne pas compromettre les espoirs allemands de réunification, Washington, Londres et Paris refusent de considérer le plan Rapacki[69].

Pour eux, un tel projet ne ferait que rompre l'équilibre stratégique entre l'Est et l'Ouest : le retrait des armes nucléaires déployées en Europe centrale serait favorable au pacte de Varsovie dans la mesure où celui-ci dispose d'une réelle supériorité en matière d'armements de type classique. Par ailleurs, la proposition polonaise intervient à un moment où, stimulés par le lancement du premier satellite *Spoutnik*, les Etats-Unis font ratifier par le Conseil atlantique le principe du déploiement de fusées à moyenne portée – *Intermediate Range Ballistic Missile* (IRBM) – en Europe occidentale. Enfin, les Alliés ont parfaitement conscience que la dénucléarisation de l'Europe pourrait précéder un désengagement américain[70]. En France, seul Pierre Mendès France se montre favorable au schéma polonais[71].

---

[67] Aleth MANIN, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *art.cit.*, p.8.

[68] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.354 : Adenauer qualifie justement le plan Rapacki de « piège des Russes qui conduirait à la dissolution de l'OTAN ».

[69] AMAE, Série Europe 1966-1970. Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, volume 2034.

[70] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, Paris, IFRI, 1987, pp.57-58.

[71] Pierre Mendès France voit dans le schéma polonais une réminiscence de sa conception de la sécurité européenne, ce qui explique qu'il soit, en France, l'homme politique le plus favorable à la proposition de Rapacki, même s'il juge qu'elle doit être modifiée sur certains points. Alors député radical de l'Eure, il propose la création de régimes militaires spéciaux sur des bandes territoriales parallèles de part et d'autre du rideau de fer et à environ 50 ou 100 km de celui-ci. Les forces armées nationales se positionneraient dans ces bandes alors que les forces alliées se situeraient au-delà. Le plan de Mendès France ne fait ainsi pas de discrimination entre les deux Allemagnes et contourne l'exigence du plan Rapacki que les Etats-Unis évacuent toute l'Allemagne. Surtout, un tel système éloignerait de la zone du rideau de fer les troupes de l'OTAN et du pacte de Varsovie ; il transformerait les conditions de vie des populations est-européennes dans la mesure où l'Armée rouge quitterait la zone. Berlin ne serait plus occupé ni enclavé au sein de la sphère soviétique. Mendès France voit avant tout ce plan comme une mesure de confiance instaurée entre l'Est et l'Ouest. Le principal reproche qui lui est fait, notamment par le travailliste britannique Aneurin Bevan, est qu'il ne tient pas compte du développement des fusées intercontinentales qui rendent caduc un système de sécurité comme celui-là. Gérard BOSSUAT, « La modernité de Pierre Mendès France dans les relations Est-Ouest pendant les années 1960 », *art.cit.*, pp.44-52

Très vite, les Soviétiques reprennent à leur propre compte le plan Rapacki. Le 22 janvier 1958, à Minsk, Khrouchtchev fait toute une série de propositions relatives à la sécurité européenne. D'abord il réitère l'idée d'établir une zone dénucléarisée en Europe centrale. Il y ajoute un pacte de non-agression entre l'ONU et les membres du pacte de Varsovie ainsi qu'une réduction des forces en Allemagne[72]. Khrouchtchev tente en outre de séduire les opinions publiques en proposant notamment l'arrêt des tests nucléaires. Le Secrétaire général du PCUS souhaite parvenir à une érosion de la solidarité occidentale en s'appuyant sur le thème populaire du désarmement nucléaire. Sa stratégie réussit dans une certaine mesure : le thème soviétique de « sécurité en Europe » est peu à peu adopté par les Occidentaux et devient l'un des sujets majeurs du dialogue Est-Ouest.

Les archives de l'Elysée montrent que les Soviétiques multiplient les approches bilatérales pour parvenir à leurs fins. Ainsi, le 10 juillet 1958, Maurice Couve de Murville, tout nouveau ministre des Affaires étrangères, repousse la proposition de l'ambassadeur d'URSS à Paris, Sergueï Vinogradov, d'organiser une réunion au sommet entre les Quatre qui porterait sur l'adoption d'un plan de sécurité européenne et des mesures de désarmement[73]. Le 12 juillet, Vinogradov réitère sa demande auprès du général de Gaulle[74], devenu président du Conseil en juin. La réponse est évidemment la même. Le Général préfère insister sur le développement d'une coopération Est-Ouest en matière économique, culturelle et scientifique. Il oriente de fait les relations franco-soviétiques vers un dialogue bilatéral global qui dépasse le cadre étroit du politique. Finalement, le 25 mars 1959, lors d'une conférence de presse à l'Elysée, de Gaulle, cette fois en tant que président de la République, dit publiquement ce qu'il pense du plan Rapacki :

> « Pour ce qui est de faire de l'Allemagne un territoire neutralisé, ce « dégagement » ou « désengagement » ne nous dit, en lui-même, rien qui vaille. Car si le désarmement ne s'étendait pas à une zone qui approcherait l'Oural d'aussi près qu'elle approcherait l'Atlantique, comment la France serait-elle couverte ? Quoi donc, en cas de conflit, s'opposerait à ce que l'éventuel agresseur franchisse, d'un bond ou d'un vol, le glacis germanique non défendu ? Quelle bande étroite resterait entre la Meuse et l'Océan pour déployer et faire agir les moyens des Occidentaux ! Assurément, nous sommes partisans du contrôle et de la limitation de toutes les armes de guerre. Mais pour que ces dispositions, apparemment humanitaires, ne risquent pas de mener à notre disparition, il faut qu'elles s'appliquent à une aire assez profonde et assez large pour que la France en soit couverte et non point, au contraire, exposée. »[75]

De Gaulle développe un argumentaire fondé sur l'équilibre du rapport de force entre l'Est et l'Ouest. Il rappelle lors de cette même conférence de presse que la sécurité de l'Europe occidentale dépend des Etats-Unis. Contrairement à ce qu'il en est au sein du pacte de Varsovie, à l'Ouest un océan sépare la puissance principale de ses alliés, ce qui ne peut que,

---

[72] Dans un mémorandum daté du 28 mars 1958, Rapacki complète les propositions de Khrouchtchev tout en tenant compte des objections occidentales formulées au moment de la présentation de son premier plan en 1957. Il introduit la notion d'étapes successives : dans un premier temps, seul aurait lieu le gel des armes atomiques dans la zone ; ultérieurement seraient mises en œuvre à la fois une dénucléarisation complète et la réduction des armements conventionnels. Un projet de note de la sous-direction d'Europe orientale revient sur les divers plans Rapacki, le 3 juin 1971. AMAE. Europe 1971-1976. Pologne, vol.3476.

[73] Entretien Couve de Murville/Vinogradov, 10 juillet 1958, Paris. AN. Carton 5 AG 1 186. URSS 1958-1965.

[74] Note du 15 juillet 1958. AN. Carton 5 AG 1 186. URSS 1958-1965.

[75] Conférence de presse du général de Gaulle au palais de l'Elysée, 25 mars 1959, in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, Paris, Plon, 1970.

dans le cas d'un désarmement couvrant la zone Rapacki, restreindre la marge de manœuvre de l'OTAN aux seuls territoires situés à l'ouest de l'Allemagne. L'approche gaullienne du plan proposé par l'Est devient par la suite une constante de la politique française de sécurité. Nous verrons que le même argument est avancé par la France lorsqu'elle refuse de participer aux négociations sur le désarmement mutuel et équilibré – les *Mutual and Balanced Forces Reductions* (MBFR) – à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

En outre, de Gaulle ne saurait accepter un plan conduisant à la reconnaissance institutionnalisée des deux Etats allemands et, de fait, à la consécration du système bipolaire de guerre froide. Il admet, dès mars 1959, que la réunification « paraît être le destin normal du peuple allemand »[76]. Il s'agit de ne pas compromettre les efforts de rapprochement franco-allemand.

En fin de compte, aucun des partenaires atlantiques n'accepte le projet de Rapacki comme base de discussion. Outre les considérations stratégiques soulevées par le général de Gaulle, la question allemande demeure le cœur du problème et la principale pierre d'achoppement. Créer une zone à armements limités au centre de l'Europe aboutirait à la reconnaissance *de facto* de la RDA. Or, en 1958, il est toujours hors de question à l'Ouest de reconnaître la « zone soviétique » ou le « régime de Pankow » – du nom du quartier de Berlin-Est où siègent les autorités est-allemandes – comme étant un Etat. Ainsi, le plan polonais pose le préalable de la réunification allemande à l'ouverture de toute négociation avec l'Est sur la limitation des armements en Europe[77].

II. La France, Berlin et Cuba, 1958-1962

Au moment où le général de Gaulle revient au pouvoir, la politique étrangère française est minée par la guerre d'Algérie, le ressentiment à l'égard de l'omniprésence américaine ne cesse de croître et le crédit de la France sur la scène internationale est fortement compromis. En parallèle, le monde s'apprête à connaître deux des plus graves crises de la guerre froide : Berlin et Cuba.

1. Le dessein gaullien

La sécurité européenne telle que l'imagine de Gaulle en 1958-1962 se fonde sur la volonté de dépasser le système bipolaire, de contrôler l'Allemagne en l'ancrant à la France et en préservant toutes ses chances de réunification, de rendre aux Etats européens leur voix dans le « concert des nations » en développant le volet politique de la construction européenne et en

[76] Charles DE GAULLE, « Allocutions et messages », in *L'Esprit de la Ve République*, Paris, Plon, 1994, pp.634-635.
[77] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.58.

réformant l'OTAN sans pour autant remettre en cause son existence, et de mettre sur pied des mesures multilatérales de désarmement nucléaire et conventionnel.

Dès son retour aux affaires en 1958, de Gaulle cherche à lutter contre le déclin français issu de la Seconde Guerre mondiale et entretenu par le partage de l'Europe entre les deux Grands. La politique de « grandeur » visant à rendre à la France son « indépendance » s'appuie sur une réorganisation de ses relations avec Moscou, Bonn et Washington et dérive de trois considérations essentielles. D'abord, il reste nécessaire pour Paris de contrôler l'Allemagne et le problème allemand en faisant de la RFA le meilleur allié de la France. Il importe d'éviter que Bonn dérive vers l'Est, en succombant par exemple à de possibles avances de Khrouchtchev concernant Berlin ou des discussions avec la Pologne[78]. La volonté gaullienne d'« établir entre l'Allemagne et la France une entente aussi complète que possible »[79] se traduit par le geste exceptionnel du Général de recevoir Konrad Adenauer, le 14 septembre 1958, non pas à l'Elysée mais à la Boisserie, sa demeure familiale de Colombey-les-Deux-Eglises. D'abord inquiet, le chancelier est rapidement rassuré par les propos du président français qui lui déclare vouloir « travailler côte à côte » avec lui[80]. Dès lors s'instaurent entre les deux hommes une admiration et une confiance mutuelles qui deviennent le ciment des relations franco-allemandes de 1958 à 1963.

La deuxième considération concerne le rôle que de Gaulle alloue aux Etats-nations. Il les perçoit comme les piliers du système international, au-delà même des idéologies qui les divisent, et comme les dépositaires de l'histoire, de la civilisation et du progrès[81]. Il est ainsi convaincu que la Russie finira par rejeter le communisme et que – il l'explique dans sa conférence de presse de mars 1959 – le peuple russe aspire déjà à une vie meilleure et à plus de liberté. De même, dans son esprit, les Etats-Unis sont une puissance hégémonique qui cherchent à laisser soumises les nations européennes. Si les Européens veulent affirmer leur propre identité, ils doivent réduire la prégnance américaine et s'affirmer aux côtés de Washington, d'où la nécessité d'une transformation radicale de l'OTAN[82].

La troisième considération relève de la volonté gaullienne de restaurer l'unité de l'Europe. Le Général dit ainsi clairement à Khrouchtchev son désir de « voir se lever le rideau de fer qui sépare de [la France] les nations de l'Europe centrale et balkanique dont elle est l'amie et l'alliée naturelle. »[83] Il est persuadé que la coopération franco-allemande rend possible l'instauration d'un nouvel équilibre européen entre l'Est et l'Ouest et, de fait, envoie des signes rassurants aux Soviétiques quant à sa politique allemande : en 1959, il reconnaît la ligne Oder-Neisse en tant que frontière germano-polonaise et se réfère à une Europe qui s'étendrait « de l'Atlantique à l'Oural ».

---

[78] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle. 1958-1969*, *op.cit.*, p.230.
[79] François SEYDOUX, *Mémoires d'outre-Rhin*, Paris, Grasset, 1975, p.209.
[80] Extrait du communiqué de Colombey-les-Deux-Eglises, rédigé par de Gaulle lui-même. Cité par Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.229.
[81] Georges-Henri SOUTOU, « De Gaulle's France and the Soviet Union from Conflict to Détente » in Wilfried LOTH (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965*, London, Frank Cass, 2003, pp.173-189.
[82] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, p.239.
[83] Toast adressé à N. Khrouchtchev le 23 mars 1960 à l'Elysée, in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, Paris, Plon, 1970.

Ces trois idées sont clairement mises en relation lors d'un entretien du chef de l'Etat avec Alain Peyrefitte en mai 1962 :

> « Tant que nous restons dans le système des blocs, de deux choses l'une. Ou bien les Etats-Unis et la Russie se battent, et nous sommes condamnés à mort ; ou ils s'entendent, et nous sommes condamnés à l'effacement. Supposons qu'ils tombent d'accord pour neutraliser l'Allemagne : nous sommes incapables de résister aux Russes, nous devenons leur jouet. Tant que les Russes et les Américains restent en tête à tête, il n'y a pas d'autre issue que leur conflit, ou leur condominium. »[84]

Bien que désireux d'entamer un dialogue constructif avec l'URSS, de Gaulle juge, en 1958, qu'il n'est pas possible de traiter directement avec Moscou sous la pression de l'ultimatum de Khrouchtchev sur Berlin, d'autant plus que les deux dirigeants n'ont pas la même conception de la sécurité européenne : outre la question allemande – à propos de laquelle la proposition Rapacki a permis de mettre en avant les divergences de chacun –, les points de vue s'opposent en matière de désarmement. Si de Gaulle est favorable à un désarmement gradué, contrôlé multilatéralement et qui englobe tant les armes nucléaires que conventionnelles, Khrouchtchev en appelle, lui, à un désarmement principalement conventionnel et refuse, ainsi que le souhaite le Général, la destruction des stocks d'armes nucléaires existants comme préalable à toute négociation[85].

Pour ce qui est des relations avec les Anglo-Saxons, le Général tente, dès septembre 1958, de rechercher un accord avec les Américains et les Britanniques pour réformer l'Alliance atlantique et commencer à accorder le système international selon ses propres vues : à ses yeux, la *special relationship* anglo-américaine marginalise la France au sein de l'OTAN, de même que la présence des forces françaises dans l'organisation intégrée restreint sa marge de manœuvre[86]. Il lui faut donc à la fois renforcer la cohésion occidentale en resserrant les liens franco-anglo-américains et rendre à la France son statut de grande puissance occidentale. Certes, le Général compte rester fidèle aux engagements atlantiques de son pays, mais, pour assurer une défense conforme à l'indépendance nationale, celui-ci doit contrôler entièrement sa défense. Pour lui, la défense est une mission essentielle de l'Etat et, malgré une certaine communauté de vues avec les alliés, les intérêts de chacun ne sont jamais vraiment confondus. En juin 1958, alors qu'il est président du Conseil, de Gaulle envisage d'exiger auprès des alliés une participation accrue de la France à la conception et à la planification de la guerre atomique et une révision de la place du pays dans les commandements de l'OTAN. Ainsi, la France accepte la présence d'armes nucléaires et l'installation sur son territoire de missiles IRBM à condition que ces armes soient, en partie au moins, sous contrôle français[87]. Par ailleurs, les membres de l'Alliance doivent peu à peu prendre en compte les nouvelles capacités nucléaires de la France qui s'apprête alors à procéder à ses premiers essais.

Dans cette optique, de Gaulle prévoit une OTAN fondée sur la collaboration étroite entre les trois puissances nucléaires de l'Alliance : les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France. Le 17

---

[84] Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. I. « La France redevient la France »*, Paris, Gallimard, 2002, p.300.
[85] Marie-Pierre REY, « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958-1969 », *art.cit.*, p.220.
[86] Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, *op.cit.*, p.34.
[87] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.115.

septembre 1958, dans un mémorandum adressé au président Eisenhower et au Premier ministre Macmillan, le chef de l'Etat français réclame un élargissement de la compétence géographique de l'OTAN – notamment à l'Afrique où la France remplit, selon le Général, un rôle qui touche à l'intérêt commun des alliés –, une reconsidération de l'intégration militaire et du monopole atomique américain et l'association de la France à une direction politique et stratégique du monde libre. Il s'agit d'un document essentiel dans la mesure où il correspond à l'idée que de Gaulle se fait du nouveau contexte stratégique et du rôle de la France dans ce contexte. Il en tire les conséquences qui s'imposent pour l'Alliance atlantique : en cas de rejet des propositions françaises, la participation de la France à l'OTAN sera réduite afin de poursuivre cette politique de manière unilatérale[88]. Or, c'est bel et bien à une fin de non-recevoir que se heurte le Général.

En effet, les Américains et les responsables de l'OTAN s'inquiètent vivement des conséquences que pourraient avoir les propositions du mémorandum : elles risquent de provoquer un sentiment d'infériorité chez les autres membres de l'Alliance, notamment à Bonn et à Rome, du fait du rang secondaire dans lequel l'Allemagne et l'Italie seraient cantonnées[89]. Par ailleurs, l'idée d'élargir le cadre géographique d'une OTAN jugée trop étroite et trop contraignante revient en réalité à le dépasser. Cela paraît inconcevable aux Anglo-américains. Par conséquent, de Gaulle est résolu « à entrer par des mesures appropriées dans la voie du dégagement atlantique » tout en maintenant une « coopération directe avec les Etats-Unis et avec l'Angleterre »[90]. Le 7 mars 1959, la France notifie à l'OTAN qu'elle reprend le contrôle de sa flotte en Méditerranée. Lors de sa conférence de presse du 25 mars suivant, le Général justifie cette décision par l'étroitesse de la zone géographique couverte par l'OTAN et, de fait, par la faible marge de manœuvre dont dispose la marine française :

> « Aujourd'hui, j'observe simplement que la zone d'action éventuelle de l'OTAN ne s'étend pas au sud de la Méditerranée. Le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Afrique Noire, Madagascar, la Mer Rouge, etc. n'en font pas partie. Qui peut contester que la France puisse se trouver, éventuellement, dans l'obligation d'agir dans ces différentes contrées ? Il lui faudrait donc le faire indépendamment de l'OTAN. Mais comment le ferait-elle si elle ne disposait pas de sa flotte ? Comment mènerait-elle, sans sa flotte, quelque action que ce soit dans les régions que je viens d'indiquer ? »[91]

Le dossier méditerranéen est tout à fait central dans la définition de la politique étrangère de la France et sera très présent par la suite au cours des négociations qui mèneront à la CSCE. Pour les Français, l'importance stratégique de l'escadre de Méditerranée est considérable : elle s'inscrit dans l'axe euro-africain qui constitue naturellement une priorité nationale, au moins autant que l'axe Est-Ouest.

Le 25 mars, de Gaulle termine son argumentation en précisant que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont déjà retiré leurs forces navales de l'OTAN, notamment leurs bombardiers

---

[88] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique. 1958-1969*, *op.cit.*, p.40.
[89] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, pp.120-125 ; Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.40.
[90] Charles DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, *op.cit.*, p.219. Cité par Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.43.
[91] Conférence de presse du général de Gaulle au palais de l'Elysée, 25 mars 1959, in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, *op.cit.*

atomiques. Une telle organisation, plutôt que d'affaiblir l'Alliance, ne peut, selon le Général, que la renforcer du fait de la répartition des charges. Sa démonstration lui permet ainsi de conclure sur la nécessité d'une espèce de *Standing Group* atomique au sein de l'Alliance. Le projet de *triumvirat* est relancé à plusieurs reprises par la diplomatie gaullienne, malgré l'attitude anglo-saxonne, à la fin de l'ère Eisenhower puis auprès du gouvernement Kennedy.

A partir de 1962-1963, tout en continuant à afficher les orientations du mémorandum, de Gaulle se lance dans une politique occidentale davantage tournée vers le continent et fondée sur l'axe franco-allemand. Il en jette les bases les 29 et 30 juillet 1960 à Rambouillet en compagnie d'Adenauer. En relation avec sa volonté de réformer l'organisation atlantique, de Gaulle entend accélérer et approfondir, toujours selon ses vues personnelles, la construction politique de l'Europe occidentale. Cet aspect est fondamental pour saisir toute la portée de la politique française à l'égard de la conférence sur la sécurité européenne à partir de la fin des années 1960.

A Rambouillet, le Général explique la nécessité pour l'Europe de devenir « une entité réelle exerçant une action propre dans les affaires du monde ». En conséquence, elle doit être organisée « par elle-même et pour elle-même dans les domaines politique, économique, culturel et dans celui de la défense. »[92] Il s'agit véritablement de faire d'une communauté jusqu'alors essentiellement économique un projet politique et militaire. Cette Europe doit s'appuyer en premier lieu sur une « coopération organisée des Etats »[93], seule réalité qui compte aux yeux du président français. Cette réflexion aboutit au début de 1961. Les 10 et 11 février, le sommet qui réunit les Six de la CEE à Paris décide la création d'une commission présidée par le diplomate Christian Fouchet et chargée d'étudier la mise en place d'une union politique européenne. De Gaulle souhaite ainsi renforcer la concertation entre Etats dans les domaines déjà cités. Concernant la défense, le Général présente, lors de la réunion de Bad-Godesberg le 18 juillet 1961, l'intérêt de constituer « une force européenne à l'intérieur de l'OTAN », parce que « l'OTAN […] ne nous donne pas pleine satisfaction » et parce que l'Europe est « un tout qui ne se confond pas avec les autres parties de l'Alliance »[94]. Après une série de débats houleux, le plan Fouchet présenté en octobre 1961 puis amendé en janvier 1962 échoue au mois d'avril suivant. Belges et Néerlandais ne souhaitent pas que la prééminence de l'OTAN ainsi que les acquis communautaires soient remis en question. Par ailleurs, Bruxelles et La Haye exigent que soit réglé au préalable le problème de l'adhésion britannique au Marché commun.

2. De Gaulle, Khrouchtchev et la crise de Berlin

En novembre 1958, Khrouchtchev saborde lui-même le processus d'amélioration des relations Est-Ouest ainsi que son projet de désarmement nucléaire en déclenchant la crise de

[92] Cité par Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.63.
[93] *Ibid.*, p.63.
[94] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*,, p.182.

Berlin. Cette crise, comme celle de Cuba à l'automne 1962, constitue une étape cruciale de l'histoire des relations Est-Ouest. Il est primordial d'en connaître les paramètres pour mieux appréhender les années de détente qui suivent et qui conduisent au processus d'Helsinki.

Pour expliquer la crise, les historiens distinguent les objectifs du dirigeant est-allemand Walter Ulbricht de ceux de Nikita Khrouchtchev[95]. Pour le premier, absorber Berlin-Ouest dans la RDA équivaut à séparer nettement les deux Allemagne. Pour le second, il s'agit surtout de faire pression sur la RFA pour la détacher de l'Occident et éviter qu'elle n'accède un jour à l'arme nucléaire. Les causes directes de la crise de Berlin rejoignent directement celles qui ont poussé les Polonais à proposer le plan Rapacki. En premier lieu, les Soviétiques restent très inquiets vis-à-vis de l'idée occidentale émise en 1957 de nucléariser la *Bundeswehr.* A Moscou, on est persuadé que Bonn veut se servir de ses nouveaux moyens militaires pour parvenir à la réunification et au retour des territoires de l'Oder-Neisse. Par ailleurs, l'URSS craint de plus en plus les effets du potentiel économique ouest-allemand car celui-ci attire nombre d'élites est-allemandes ; cela pourrait conduire à la réunification de l'Allemagne, qui serait sans nul doute capitaliste. La conquête économique de la RDA par la RFA amènerait ensuite la Pologne et la Tchécoslovaquie à traiter directement avec Bonn et donc à sortir de l'orbite soviétique.

Un autre facteur est à considérer lorsqu'on analyse les origines de la crise de Berlin : la Chine. La rupture entre Pékin et Moscou, fondée notamment sur des divergences croissantes quant à l'utilisation du nucléaire, pousse les Soviétiques à chercher à stabiliser la situation à l'Ouest pour éviter de combattre sur deux fronts à la fois. Ce paramètre est fondamental : dans les années 1960, le conflit sino-soviétique constitue, selon le général de Gaulle, l'une des justifications majeures des velléités soviétiques d'établir une détente durable avec les puissances occidentales[96]. Mais, à la fin des années 1950, Moscou cherche à régler le problème européen par l'épreuve de force plus que par le dialogue.

Le 10 novembre 1958, Khrouchtchev demande aux Occidentaux, dont la présence dans l'ancienne capitale du Reich est perçue comme une remise en question de la sphère d'influence soviétique, d'évacuer Berlin-Ouest, qui devra devenir une ville libre. Le 27 novembre, il appuie sa demande par un ultimatum : les secteurs occidentaux de Berlin doivent être évacués dans les six mois, sinon Moscou signera un traité de paix séparé avec les Allemands de l'Est et renoncera à ses droits et responsabilités sur Berlin et sur les voies d'accès à cette ville. Les Occidentaux devront alors négocier directement avec la RDA, devenue pleinement souveraine, pour les conditions d'accès à Berlin. En outre, cela remettrait en question les droits et responsabilités quadripartites dans leur ensemble et porterait atteinte au droit de regard que possèdent les Français, les Américains et les Britanniques quant à l'avenir de l'Allemagne dans son ensemble. L'ultimatum soviétique est donc repoussé par l'OTAN en décembre 1958. La crise atteint des sommets à ce moment-là : l'Ouest envisage des scénarii militaires en cas de nouveau blocus de Berlin. En fin de compte, Washington, Londres et Paris acceptent la

[95] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.369.
[96] Télégramme circulaire du 12 juillet 1966, n°196, de François Puaux. AN. Carton 5 AG 1 187. URSS. 1966.

proposition soviétique de réunir une conférence des ministres des Affaires étrangères afin de trouver une issue à la crise. En échange, Khrouchtchev accepte de suspendre son ultimatum. La conférence a lieu à Genève en mai 1959.

A Genève, si les Américains et les Britanniques sont disposés à faire des concessions à l'URSS, ce n'est pas le cas des Français. Henri Froment-Meurice, qui a participé à la conférence, expose l'état d'esprit du général de Gaulle au moment où s'ouvre cette dernière :

> « [Pour le Général], il ne pouvait être question de transiger sur les droits que les vainqueurs tiraient de la capitulation du IIIe Reich et qui en faisaient les souverains de son ancienne capitale. Aux Soviétiques, eux aussi vainqueurs, on pouvait montrer des papiers aux points de passage traversant leur « zone ». Aux Allemands de l'Est, jamais. Cela dit, si Khrouchtchev voulait parler de l'Allemagne, de la paix et du reste, on y était tout prêt, à condition qu'il retire son ultimatum, car la France ne parlait pas sous la menace. [...]
>
> En outre de Gaulle était sincèrement choqué que Khrouchtchev veuille nous mettre à la porte de Berlin. Aussi accepta-t-il de se montrer particulièrement sévère pour cet ancien allié de la Seconde Guerre mondiale qui osait contester des droits hérités de la victoire commune. La note française du 31 décembre [1958], sans doute rédigée par Laloy, rappelait durement la déclaration faite par Moscou le 31 octobre 1939, aux beaux moments du pacte germano-soviétique : « Non seulement il est absurde, mais il est criminel de mener une guerre pour la destruction de l'hitlérisme camouflée en combat pour la démocratie ». »[97]

Le 26 novembre 1958, à la veille de l'ultimatum soviétique, de Gaulle rencontre Adenauer à Bad-Kreuznach. Pour le Général, toute concession faite aux Soviétiques mettrait en danger à la fois l'Europe et la France. De plus, le chancelier et lui sont persuadés que modifier le *statu quo* entraînerait un changement de majorité en RFA au profit des sociaux-démocrates, soupçonnés de vouloir la neutralisation de l'Allemagne[98], nous y reviendrons. Le 2 mars 1959, de Gaulle rappelle à l'ambassadeur Vinogradov son soutien à la République fédérale et critique l'attitude trop conciliante des Britanniques[99]. Néanmoins, lors de sa conférence de presse du 25 mars, il se déclare favorable à une réunification de l'Allemagne dans ses frontières actuelles, c'est-à-dire la ligne Oder-Neisse.

Dans une lettre à Khrouchtchev en septembre 1959, de Gaulle prie les Russes de se rallier à la détente et de cesser de regarder la RFA comme un Etat revanchard constituant une menace[100]. On voit bien ici que, dans la réflexion politique gaullienne, l'Allemagne occupe la première place : il n'est plus question, comme en 1944, de provoquer la dislocation de l'ancien Reich mais de créer une alliance solide avec le voisin d'outre-Rhin[101]. Le régime fédéral et démocratique adopté par la RFA écarte désormais, aux yeux du Général, l'hypothèse d'une renaissance de l'Allemagne militariste. La stratégie revancharde relève par conséquent de l'absurdité. C'est donc, on l'a vu, la coopération que le président de la République française souhaite privilégier, ce d'autant plus que de Gaulle fonde une partie de sa pensée politique européenne sur l'histoire de l'Allemagne et des relations franco-allemandes : « ces siècles

---

[97] Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du quai*, *Mémoires 1945-1983*, Paris, Fayard, 1998, pp.202-203.
[98] Maurice VAÏSSE, « De Gaulle's Handling of the Berlin and Cuban Crises », in Wilfried LOTH (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965*, *op.cit.*, pp.67-79.
[99] Citée par Maurice VAÏSSE, « De Gaulle's Handling of the Berlin and Cuban Crises », *art.cit.*, p.68.
[100] *Ibid.*, p.68.
[101] En décembre 1944, de Gaulle se rend à Moscou pour tenter de faire avaliser par Staline le contrôle français de la rive gauche du Rhin. Il s'agit d'éviter une reconstitution du grand Reich.

d'histoire, faits pour beaucoup de guerres avec la France, c'est sa matière première, son pain quotidien de professeur à Saint-Cyr, d'élève à l'Ecole de guerre, de combattant, de prisonnier, d'écrivain et, l'évènement survenu, c'est la raison d'être de l'homme du 18 juin. L'Allemagne lui est autant que Molière à un comédien du Théâtre français, et l'Himalaya à un alpiniste. L'inspiration centrale, le thème majeur. »[102]

Au cours de la crise de Berlin, la France est le plus intransigeant des Alliés. La raison principale de cette fermeté inébranlable est expliquée par Maurice Couve de Murville au président du Conseil italien Amintore Fanfani le 26 novembre 1960 : « Si les Occidentaux abandonnent Berlin, ils courent le risque que l'Allemagne se tourne vers la Russie. »[103] Les Français craignent donc un retournement d'alliance. Pour éviter cela, il faut ancrer l'Allemagne à l'Ouest en soutenant Adenauer et en affirmant la cohésion occidentale face aux menaces soviétiques. La fermeté de la France montre le souci de se ménager l'amitié et la confiance du chancelier. Il s'agit aussi d'éviter que le problème allemand ne fasse l'objet d'un règlement soviéto-américain. La personnalité même du Général, par nature peu portée au compromis, doit être également prise en compte de même que son refus d'un marchandage qui équivaudrait à un abandon. Enfin, de Gaulle est certain que Khrouchtchev n'est pas prêt à risquer une guerre pour Berlin[104].

Khrouchtchev, de son côté, n'a qu'un objectif, qui témoigne de l'évolution de la politique allemande de l'URSS depuis 1953 : obtenir une conférence au sommet au cours de laquelle les Occidentaux reconnaîtraient la division de l'Allemagne et l'existence pérenne de la RDA et accepteraient un plan de « sécurité européenne » qui conduirait peu à peu à refouler les Américains hors d'Europe. Ce sont ces mêmes objectifs qui justifieront par la suite l'attachement soviétique au projet de conférence sur la sécurité européenne. Le Kremlin essaiera d'obtenir par la négociation ce qu'il n'a pas eu par la force.

Campé sur ses positions, le leader soviétique décline toutes les propositions conciliantes des Anglo-Saxons : la réunification de Berlin sous l'autorité d'un conseil élu dans les deux parties de la ville, la création de commissions réunissant les deux Allemagne et qui seraient chargées de préparer de futures élections libres, la limitation du niveau des forces occidentales à Berlin, la suppression des activités d'espionnage, le transfert du contrôle de l'accès à Berlin aux autorités est-allemandes sous la responsabilité des Soviétiques. De fait, dans l'esprit des Français et des Allemands de l'Ouest, les Américains et les Britanniques semblent disposés à remettre en cause la présence alliée à Berlin et les communications entre la ville et la RFA. En réalité, cela est loin d'être le cas : les Etats-Unis sont même prêts à risquer une guerre nucléaire plutôt que de capituler à Berlin, comme le prévoit la stratégie américaine de défense de la ville élaborée par l'administration Truman.

Mais cela ne signifie pas pour autant qu'Eisenhower adopte une attitude intransigeante. Le président préfère au contraire opter pour la modération : d'une part, il lui faut tenir compte des hésitations françaises et britanniques à s'engager à défendre Berlin-Ouest par la force si

[102] Jean LACOUTURE, *De Gaulle. 3. Le souverain*, Paris, Seuil, 1986, pp.288-289.
[103] Entretiens franco-italiens, 26 novembre 1960, *Documents diplomatiques français 1960*, t.II, n°232.
[104] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.46.

nécessaire[105], d'autre part, il considère que quoi que fassent les Alliés pour se maintenir à Berlin – y compris une guerre – cela ne suffira pas à sauver les Berlinois. En effet, les Allemands de l'Est pourraient de toute façon anéantir la vie économique de Berlin-Ouest en interrompant les échanges entre la ville et la RFA[106]. Voilà pourquoi Washington est prêt à négocier le transfert du contrôle des voies d'accès à Berlin à la RDA.

Or, pour Bonn comme pour Paris, cela veut dire que les Etats-Unis acceptent de reconnaître l'Etat est-allemand ou qu'ils abandonnent l'objectif de la réunification allemande. Là encore, les Américains ne voient pas les choses de la même manière. Dans l'esprit d'Eisenhower et de Dulles, la « reconnaissance » n'a pas vraiment d'importance en soi, car, de toute façon, on estime à la Maison Blanche que l'Allemagne n'est pas prête d'être réunifiée, alors pourquoi continuer à ignorer la réalité des choses ? Ainsi, on juge à Washington que si la crise de Berlin a bel et bien pour but de faire admettre aux Occidentaux l'existence de la RDA, alors les Etats-Unis sont disposés à s'engager dans cette voie. En revanche, si elle vise à déstabiliser la RFA, alors la position de l'Amérique ne sera pas aussi souple : les Etats-Unis feront en sorte que l'URSS n'obtienne pas ce qu'elle veut et, quoi qu'il en soit, ne voient aucun inconvénient à doter la RFA de l'arme nucléaire si cela doit permettre d'améliorer la défense de l'OTAN[107].

L'attitude soviétique en mai 1959 conduit les Américains à penser que Moscou poursuit une politique résolument tournée contre la RFA. Khrouchtchev repousse en effet l'offre américaine sur le contrôle est-allemand des accès, espérant obtenir davantage à l'occasion d'une conférence au sommet qui reconnaitrait délibérément la division de l'Allemagne et donnerait son aval à un plan de sécurité européenne qui permettrait de détacher les Etats-Unis de l'Europe occidentale. Aussi les Soviétiques pressent-ils les Occidentaux de réunir au plus vite un sommet à quatre, comme le fait Vinogradov le 21 octobre 1959, auprès du premier ministre français, Michel Debré. La réponse faite à l'ambassadeur souligne la position inconfortable de la France dans les relations internationales à ce moment-là :

> « En premier lieu, il n'est pas possible d'envisager une Conférence au sommet pendant la session de l'ONU. En effet, pendant cette session, la France sera en butte à des attaques inadmissibles. Allons-nous, pendant ce temps, parler de détente ? Il faut qu'il y ait de la logique dans les attitudes politiques de chacun.
>
> La seconde raison vient de la volonté française de « ne pas manquer la détente ». Le gouvernement soviétique doit se reporter à la Conférence de Presse faite par le Président de la République. Cette conférence précisait les objectifs fondamentaux de notre politique étrangère et notamment la recherche, à l'intérieur d'une grande Europe, de quelque chose qui allait au-delà de la détente, un effort de politique commune à l'égard des pays moins développés d'Asie et d'Afrique. »[108]

[105] En décembre 1958, le gouvernement américain essaye de faire accepter aux Britanniques et aux Français un plan de secours selon lequel en cas d'échec de la négociation avec l'URSS, il faudrait intervenir par la force. Ni Paris ni Londres ne sont alors disposés à souscrire à un tel engagement. Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, p.258.
[106] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, pp.259-260.
[107] *Ibid.*, pp.261-263.
[108] Entretien Debré/Vinogradov, 21 octobre 1959, Paris. AN. Carton 5 AG 1 186. URSS 1958-1965.

Comme l'Indochine au début de la décennie 1950, l'Algérie empêche la France de développer une politique étrangère épanouie au seuil des années 1960[109]. C'est bien à cela que le premier ministre se réfère devant l'ambassadeur. Ainsi, il repousse, comme de Gaulle l'a fait la veille[110], la proposition soviétique. Du moins pour l'instant, car la position française a évolué depuis 1958 : ce n'est pas tant l'idée d'une conférence au sommet qui est contestée à Paris que la date à laquelle elle devra se tenir. A cause de la session des Nations Unies, Debré suggère le courant du printemps 1960 plutôt que l'hiver. La seconde raison qu'il expose à Vinogradov est une preuve de la volonté gaullienne de ne pas exclure l'URSS de toute coopération, en particulier concernant l'aide aux pays sous-développés[111].

Lors de sa conférence de presse du 10 novembre 1959, de Gaulle indique qu'une conférence au sommet pourrait être réunie si trois conditions étaient remplies : la poursuite de l'amélioration des relations internationales, la mise au point entre Occidentaux des sujets qui devront être traités lors de la conférence[112] et un « contact personnel » entre Khrouchtchev et le gouvernement français[113].

En réalité, et cela souligne bien le rôle désormais secondaire de la France déploré par de Gaulle, Khrouchtchev et le président Eisenhower sont tombés d'accord, dès septembre 1959, pour la tenue d'un sommet à quatre en mai 1960 : lors de son voyage aux Etats-Unis, le premier secrétaire du PCUS réussit à faire admettre au président américain que la situation à Berlin est « anormale » et que les négociations à ce sujet « ne devraient pas se prolonger indéfiniment »[114]. De ce sommet prévu à Paris, Khrouchtchev attend donc un affaiblissement décisif des positions occidentales à Berlin et en Allemagne, mais aussi la confirmation définitive du *statu quo* territorial européen. Lors de son voyage en France en mars 1960, il ne cache pas à de Gaulle sa volonté de fixer les frontières une bonne fois pour toutes *via* un traité de paix et de faire de Berlin une ville libre débarrassée des troupes alliées, présentant ainsi les conceptions soviétiques en matière de sécurité européenne, que nous retrouverons par la suite :

---

[109] Les archives présidentielles, en particulier le carton 5 AG 1 186, font état de la tension qui règne dans les relations franco-soviétiques à propos de l'Algérie. C'est notamment le cas au cours des entretiens entre de Gaulle et Vinogradov tout au long de l'hiver 1960-1961. Moscou a reconnu le gouvernement provisoire algérien et livre des armes au FLN.

[110] Entretien de Gaulle/Vinogradov, 20 octobre 1959, Paris. AN. Carton 5 AG 1 186. URSS 1958-1965.

[111] Pour Henri Froment-Meurice, ce dernier choix relève de la « bizarrerie » : « Car vraiment s'il était un terrain où précisément en application de son marxisme primaire amplifié par les vues de Lénine sur le rôle de l'Orient comme instrument de la victoire sur l'Occident l'URSS n'entendait pas coopérer, c'était bien celui du tiers-monde. Toute l'offensive de Khrouchtchev sur l'Afghanistan, l'Inde, l'Indonésie, l'Egypte et le monde arabe en témoignait amplement. Il n'était sûrement pas homme à construire le barrage d'Assouan avec Foster Dulles, ni même avec de Gaulle, dont il soutenait les adversaires en Algérie. » Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du quai*, *op.cit.*, p.213.

[112] Parallèlement à la conférence de Genève, Khrouchtchev, Eisenhower et Macmillan négocient de leur côté un accord sur l'arrêt des expériences nucléaires. « Pour de Gaulle, qui commençait les siennes, il n'était pas possible – et on le comprenait – que la France fût en quoi que ce soit impliquée dans un tel accord et donc que l'on en fît la condition ou, pis encore, le plat de résistance d'un sommet. Il lui fallait donc tenter de retarder le sommet aussi loin que possible, ce qui conduisait à ne guère souhaiter le succès de la conférence. Pour cela, le meilleur moyen était de ne se prêter à aucune concession. » Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du quai*, *op.cit.*, p.208.

[113] Conférence de presse du général de Gaulle au palais de l'Elysée, 10 novembre 1959, in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, *op.cit.*

[114] Hope M. HARRISON, *Driving the Soviets up the Wall : Soviet-East German Relations, 1953-1961*, Princeton University Press, 2003, p.132.

> L'URSS désire « que les conditions actuelles en Europe demeurent et que ce *statu quo* soit confirmé et fondé sur des bases juridiques au moyen d'un traité de paix. Cela ne contredit d'ailleurs pas votre attitude. L'Allemagne occidentale resterait dans le camp de l'Occident et l'Allemagne orientale dans le bloc socialiste. Les frontières seraient fixées, on aurait liquidé les foyers de certaines interprétations et les tendances revanchardes qui se manifestent en Allemagne occidentale. On aurait apporté une solution aux problèmes de Berlin-Ouest, car le traité mettrait fin à l'état de guerre. »[115]

En réponse, de Gaulle fait savoir d'une part que si « la France ne pousse guère à la réunification de l'Allemagne et qu'elle n'est guère pressée à la voir réunifiée », tous les Allemands ne seraient d'autre part pas d'accord pour un traité qui consacrerait à jamais la division de leur pays. Il explique au premier secrétaire du PCUS que le problème allemand pourra être résolu seulement quand une détente durable aura été établie et quand une Europe occidentale moins effrayée par la menace soviétique pourra entretenir des relations avec l'Europe de l'Est sans l'intermédiaire américain. Avec ce dernier point, on perçoit les jalons de la politique gaullienne de détente des années 1960. A l'approche du sommet de Paris, le Général estime que la crise de Berlin n'est qu'un bluff soviétique et, suivi par Eisenhower et Adenauer, prône la fermeté. Il sait que l'Ouest ne peut pas empêcher Moscou de signer un traité de paix avec la RDA mais, à ses yeux, il est important de ne pas reconnaître le « régime de Pankow » et de maintenir des troupes occidentales à Berlin[116].

Si Khrouchtchev espère beaucoup du sommet de Paris, c'est pourtant lui qui le fait capoter. Le 1er mai 1960, quelques jours avant le sommet, un missile soviétique abat un avion-espion américain U2 au-dessus du territoire de l'URSS. L'avion était chargé d'observer les installations de missiles intercontinentaux soviétiques. Khrouchtchev rend l'affaire publique et déclenche une crise. Quand, le 14 mai, le sommet de Paris commence, le premier secrétaire du Comité central du PCUS exige que le président des États-Unis présente des excuses, s'engage à renoncer à ces vols et en punisse les responsables. Eisenhower refuse ; Khrouchtchev saborde la conférence, qui se sépare sans avoir commencé ses travaux[117]. Pourquoi une telle attitude alors qu'il souhaitait depuis deux ans une conférence au sommet ?

D'abord le refus d'Eisenhower risque de lui faire perdre la face au sein du mouvement communiste international, surtout depuis la rupture avec la Chine. Ensuite, en URSS, l'idée d'un accord sur Berlin conduisant à une lente érosion de la RFA ne fait pas l'unanimité : cette stratégie paraît dangereuse à certains pour la stabilité de la RDA. Une tendance qui persiste à Moscou encourage la suppression pure et simple des secteurs occidentaux de Berlin et l'incorporation de la ville à la RDA. En bref, les Soviétiques préfèrent privilégier le *statu quo* politique et territorial européen à toute politique de déstabilisation de la RFA : la sécurité de l'Europe doit être fondée avant tout sur le maintien de la division allemande, le gel des frontières européennes et la pérennité de la mainmise de l'URSS sur le bloc de l'Est. Ce système permettrait ainsi au Kremlin de consacrer plus d'attention à la situation en Extrême-Orient, où la Chine apparaît de plus en plus menaçante.

---

[115] Entretien de Gaulle/Khrouchtchev, 24 mars 1960, Paris. AN. Carton 5 AG 1 186.
[116] Maurice VAÏSSE, « De Gaulle's Handling of the Berlin and Cuban Crises », *art.cit.*, p.68.
[117] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, pp.377-378.

A Vienne, les 3 et 4 juin 1961, Khrouchtchev remet au nouveau président américain, John F. Kennedy, un mémoire contenant ses exigences habituelles, assorti d'un nouvel ultimatum de six mois : cette fois, le premier secrétaire du PCUS menace explicitement de mettre un terme aux droits quadripartites sur Berlin si un accord n'est pas dégagé avant la fin de l'année. Kennedy est résolu à ne pas céder à la menace mais, comme son prédécesseur, il estime inutile d'adopter une position trop ferme : la meilleure solution, selon lui, consiste à trouver un compromis avec Moscou[118].

De Gaulle, lui, se montre une fois de plus intransigeant face aux Soviétiques[119]. Ainsi, la discussion entre Maurice Couve de Murville et Andreï Gromyko dans la villa de ce dernier le 16 juin 1961 est particulièrement mouvementée. Le ministre soviétique des Affaires étrangères menace de signer un traité de paix séparée avec la RDA si les Occidentaux refusent de le faire avec les deux Allemagne. S'ils acceptent, Berlin deviendrait une « ville libre ». Couve de Murville réaffirme à son interlocuteur qu'il est hors de question de perdre les droits quadripartites sur Berlin[120].

En juillet 1961, l'accord sur la nécessité de défendre Berlin semble complet entre Paris et Washington. Cependant, cette entente cache une importante disparité de vues entre la Maison Blanche et l'Elysée. Kennedy espère que, malgré la crise, les deux Grands pourront trouver un moyen de cohabiter en paix et de trouver un terrain d'entente permettant à chacun de respecter les intérêts de l'autre. Il affirme à Khrouchtchev que les Etats-Unis ne feront rien qui puisse priver l'URSS de « ses liens » avec l'Europe orientale, de même qu'il lui promet de veiller à limiter la puissance de la RFA afin que celle-ci ne constitue pas une menace pour les Soviétiques. En d'autres termes, le président américain est prêt à reconnaître la sphère d'influence soviétique et à empêcher le développement d'une capacité nucléaire allemande indépendante. En échange, il souhaite que Moscou respecte les intérêts des Etats-Unis en Europe occidentale en acceptant notamment le *statu quo* à Berlin, symbole de l'équilibre Est-Ouest. Il précise en outre que l'impossibilité pour la RFA de posséder son propre arsenal nucléaire oblige les Américains à maintenir en permanence des forces en République fédérale[121].

La question du non-accès de la RFA à l'arme nucléaire pose le problème plus large de la capacité nucléaire des pays de l'OTAN, en particulier de la France et de la Grande-Bretagne : si les Allemands n'ont pas droit à une force de frappe nucléaire indépendante, pourquoi les Français et les Britanniques y auraient-ils accès ? On estime désormais à Washington que la RFA ne doit pas être le seul allié privé d'armes nucléaires et qu'il revient aux Etats-Unis de faire en sorte qu'aucun membre de l'Alliance atlantique ne puisse bénéficier d'un traitement de faveur. Cette politique implique le renforcement du contrôle américain sur l'ensemble des forces nucléaires nationales de l'OTAN[122]. Le nouvel hôte de la Maison Blanche n'entend

---

[118] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, p.283.
[119] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.77.
[120] Entretien Gromyko/Couve de Murville, 16 juin 1961. AN. Carton 5 AG 1 186. URSS. 1958-1965.
[121] Kennedy explique cela à Khrouchtchev à Vienne le 4 juin 1961. Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, pp.283-284.
[122] Marc TRACHTENBERG, *A Constructed Peace*, *op.cit.*, pp.284-285.

donc pas partager le leadership de l'Amérique au sein de l'organisation. Il prévoit un puissant renforcement des moyens conventionnels américains et alliés en Europe ainsi qu'une négociation avec Moscou à propos de la question allemande.

On le voit, la conception de Kennedy est bien différente de celle de son prédécesseur et, surtout, elle s'inscrit à contre-courant de la volonté gaullienne d'indépendance nationale. De Gaulle ne souhaite pas faire de la crise de Berlin un prétexte pour modifier la stratégie de l'OTAN, même s'il est favorable à un accroissement des forces pour répondre aux menaces soviétiques. Surtout, il s'oppose à l'ouverture de pourparlers avec l'URSS qui conduiraient inévitablement à un « *condominium* » soviéto-américain sur les affaires européennes[123].

Quoi qu'il en soit, les Alliés atlantiques ne s'opposent pas à la construction du mur de Berlin le 13 août 1961 : elle ne fait que confirmer un état de fait, la domination de l'URSS dans sa sphère d'influence, et ne remet pas en cause les droits quadripartites sur la ville et sur l'Allemagne dans son ensemble. Mais la crise n'a fait qu'accroître la défiance mutuelle entre Paris et Washington. Lorsqu'il leur faut réagir à l'édification du mur, les Américains, les Britanniques et les Français sont incapables de s'accorder sur une déclaration tripartite. Pour leur part, Kennedy et Macmillan souhaitent proposer à Khrouchtchev un début de négociations, sans que pour autant cela soit interprété comme un signe de faiblesse. Mais, selon de Gaulle, on ne peut pas négocier tant qu'une détente durable n'est pas installée : la question berlinoise se résoudra toute seule lorsque les Européens de l'Atlantique à l'Oural décideront de mettre fin à leurs querelles. Entamer des discussions en août 1961 aboutirait à un abandon progressif de Berlin et porterait un coup sérieux à l'OTAN[124]. Ce qui importe avant tout au Général, on l'a vu, est l'ancrage de la RFA à l'Ouest afin d'éviter une alliance germano-soviétique. Par ailleurs, de Gaulle veut démontrer aux Allemands qu'on ne peut pas compter sur les Américains et sur les Anglais : ancrer l'Allemagne à l'Ouest, c'est d'abord l'ancrer à la France[125].

La crise de Berlin met clairement en évidence certains des principes de la politique européenne du général de Gaulle : l'opposition à l'hégémonie américaine à l'Ouest, la fermeté face à l'URSS sur la question allemande, le désir de parvenir à une détente durable, la volonté de dépasser le rideau de fer, le besoin de faire de la France le partenaire privilégié de la République fédérale, la nécessité de doter la France d'une réelle politique de « grandeur » et d'une capacité autonome de défense.

A partir de 1962, les Soviétiques, qui ont compris que de Gaulle ne négocierait pas sous la menace, tentent une approche moins agressive de la question allemande auprès des Français. Le 14 mars 1962, l'ambassadeur Vinogradov remet à de Gaulle une note faisant état des points de vue de chacun quant à ce problème[126] ; elle insiste notamment sur l'intérêt commun qu'ont la France et l'URSS à contrôler l'Allemagne : il s'agit d'empêcher la renaissance du militarisme allemand. La suite du document se veut empreinte d'étonnement à l'égard de la

[123] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.78.
[124] Maurice VAÏSSE, « De Gaulle's Handling of the Berlin and Cuban Crises », *art.cit.*, p.70.
[125] *Ibid.*, p.71.
[126] Note soviétique, 14 mars 1962. Archives nationales. Carton 5 AG 1 190. URSS. 1962-1968.

fermeté, voire de « l'agressivité », dont a fait preuve la France pendant la crise de Berlin. Aussi, les Soviétiques se disent-ils prêts à « prendre des engagements appropriés afin d'assurer le développement libre de cette ville » et de ne bloquer aucun accès à Berlin. Enfin, la note réclame une reconnaissance des réalités existantes et donc de la RDA. Malgré le changement de ton, de Gaulle demeure inflexible : les droits quadripartites doivent être maintenus et l'Allemagne de l'Est reste considérée comme la « zone soviétique » en Allemagne. Néanmoins, un dialogue franco-soviétique plus apaisé s'amorce durant cette période et se développe dans les années suivantes.

3. De Gaulle, Kennedy et la crise de Cuba

Quand, pour la première fois, Charles de Gaulle rencontre John Kennedy à Paris du 29 mai au 2 juin 1961, le Général explique immédiatement à son homologue américain qu'il ne croit plus ni à la valeur de l'intégration militaire atlantique ni à la garantie nucléaire des Etats-Unis. A ses yeux, elles ont été remises en question à la fois par « la fin du monopole atomique américain et l'établissement d'un équilibre avec les Russes » et par « le rétablissement de l'Europe occidentale, qui justifie pour elle une participation réelle à la défense »[127]. Très vite, les Français s'aperçoivent que la nouvelle administration américaine n'est pas plus disposée que la précédente à accepter leurs propositions quant à la réorganisation de l'Alliance atlantique.

A l'issue du Conseil des ministres du 9 mai 1962, de Gaulle fait part à Alain Peyrefitte de l'une de ses convictions profondes :

> « Les Américains ne vont pas risquer leur survie pour défendre l'Europe. Ils ne l'ont jamais fait, ils ne le feront jamais. Ils n'en ont pas la moindre envie. C'est clair comme la lumière du jour. Dans toute leur histoire, ils n'ont jamais mis en jeu leur existence nationale pour un engagement à l'extérieur. […] Que la France et l'Allemagne, auxquelles la géographie impose la solidarité, déploient toutes leurs forces si l'une des deux est attaquée, c'est conforme à la nature des choses. C'est pourquoi il nous faut pousser davantage l'alliance avec les Allemands. […] Si nous ne pouvions compter que sur la force de frappe américaine, nous n'aurions plus de vraie garantie. »[128]

La crise de Cuba conforte de Gaulle dans sa pensée. Le 22 octobre 1962 à dix-sept heures, l'ancien secrétaire d'Etat Dean Acheson, envoyé par le président Kennedy, arrive à l'Elysée pour expliquer au Général les mesures prises par les Etats-Unis face à l'installation de rampes de lancement de missiles soviétiques à Cuba. La Maison Blanche a choisi d'établir un blocus autour de l'île. Tout en étant conscient que Moscou peut réagir par un blocus de Berlin, de Gaulle assure le soutien plein et entier de la France à son allié américain, y compris en cas de guerre. Le président français apprécie particulièrement le fait que Kennedy missionne Acheson

[127] Entretien de Gaulle/Kennedy, 3 juin 1961, Paris. Cité par Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.75.
[128] Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. I. « La France redevient la France »*, *op.cit.*, pp.298-299.

– ce qui souligne l'importance accordée à l'affaire – pour l'informer personnellement des mesures prises. Néanmoins, il s'agit d'une notification et non d'une consultation[129].

De Gaulle est de tous les Alliés atlantiques celui qui apporte l'appui le plus résolu aux Etats-Unis. Son attitude, réaffirmée lors du Conseil des ministres du 24 octobre[130], tranche avec celle de Macmillan. Le Premier ministre britannique perçoit les décisions américaines comme dangereuses pour la paix et souhaite une solution négociée. Le soutien du Général à Kennedy s'explique d'abord par le contexte européen : de Gaulle tient plus que tout au maintien de la présence alliée, et surtout française, en Allemagne et à Berlin. Elle reste le symbole de la victoire sur le Reich, la meilleure garantie de sécurité face à l'Allemagne mais aussi face à l'URSS. Cette organisation ne doit donc pas être remise en cause. Depuis 1958 et le début de la crise de Berlin, de Gaulle ne cesse de reprocher aux Américains leur manque de fermeté à l'égard de Moscou à propos de la question allemande. De fait, il considère avec satisfaction le sursaut de Washington à l'automne 1962[131]. Par ailleurs, au moment de la crise, la France dispose d'une nouvelle marge de manœuvre en politique internationale : avec la fin de la guerre d'Algérie en mars 1962, le pays n'est plus absorbé par les conflits de la décolonisation.

En dépit du rapport étroit établi entre Washington et Paris pendant la crise de Cuba, cette dernière ne fait que conforter la politique générale de De Gaulle à l'égard des Etats-Unis. La prise en compte de cette donnée est essentielle pour saisir pleinement les enjeux de la stratégie gaullienne vis-à-vis de l'Europe. D'abord, il apparaît clairement que le règlement de la crise des missiles est le fait des deux Grands seulement. A partir de fin octobre 1962, tous les alliés de l'URSS et des Etats-Unis sont conscients qu'ils auraient pu être entraînés dans une guerre au cours de laquelle ils n'auraient eu aucun pouvoir de contrôle de la situation dans la mesure où ce sont Moscou et Washington qui ont décidé de tout. Ainsi, les Chinois reprochent fermement aux Soviétiques de ne pas les avoir consultés en vertu du traité d'alliance bilatérale signé en 1950[132]. Le dénouement de la crise confirme ainsi de Gaulle dans sa crainte au sujet d'une évolution des rapports Est-Ouest fondée sur le bloc à bloc. Or, selon lui, il importe d'éviter que le sort de l'Europe ne se règle par-dessus la tête des Européens. Et, dans ce domaine, Kennedy développe une politique qui ne fait qu'amplifier la défiance du Général à l'égard des relations américano-soviétiques.

En effet, contrairement à Truman et Eisenhower, le nouveau président américain donne une nette priorité au dialogue direct entre les Etats-Unis et l'URSS. A la suite de la conférence avortée de mai 1960, les quatre Grands ne se réunissent plus au sommet et Kennedy n'est pas étranger à cela. Pour lui, les rapports Est-Ouest ne reposent pas sur le quadripartisme issu de la

---

[129] Maurice VAÏSSE, « Une hirondelle ne fait pas le printemps. La France et la crise de Cuba » in Maurice VAÏSSE (dir.), *L'Europe et la crise de Cuba*, Paris, Armand Colin, 1993, pp.89-107.

[130] *Ibid.*, p.97 : le communiqué du gouvernement français précise que « les engagements réciproques [de] l'Alliance atlantique sont et demeurent la base de la politique de la France. »

[131] D'après Maurice VAÏSSE, « Une hirondelle ne fait pas le printemps. La France et la crise de Cuba », *art.cit.*, p.100, dans une lettre à Adenauer datée du 26 octobre 1962, de Gaulle indique que « la crise de Cuba a été pour les Américains […] à coup sûr salutaire. »

[132] Vojtech MASTNY, « Détente, the Superpowers and their Allies. 1962-1964 » in Wilfried LOTH (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965*, *op.cit.*, pp.215-235.

Seconde Guerre mondiale mais uniquement sur les liens bilatéraux entre Moscou et Washington[133]. Il paraît difficile d'appréhender la politique de détente du général de Gaulle sans considérer la perception qu'il se fait de celle des Etats-Unis après 1962. Cette perception est évidemment tributaire de ce que le gouvernement Kennedy laisse entrevoir à ses alliés. Or, pour la Maison Blanche, d'une part, le dialogue avec l'adversaire soviétique devient plus urgent que la consultation interalliée ; d'autre part, il importe de reprendre en main l'Europe occidentale.

Sur le premier point, le président américain souhaite privilégier ses rapports avec le Kremlin – ce que prouve l'installation dès 1963 du télétype rouge entre Washington et Moscou – car la menace d'une guerre nucléaire est désormais bien présente. Pour cela, la stratégie des Etats-Unis en matière d'armements et de dissuasion est renouvelée. En 1962, l'un des adjoints du secrétaire à la Défense Robert McNamara fait savoir aux Soviétiques que son pays est sur le point de se doter de près d'un millier de missiles ICBM et de 650 fusées Polaris, capables de détruire l'URSS même si celle-ci frappe la première. Ainsi, sous Kennedy, la part du budget de la Défense consacrée aux forces stratégiques passe de 7,6 à 9,1 milliards de dollars[134]. Il s'agit que les Soviétiques se rendent compte qu'ils ne peuvent pas faire le poids face à de tels moyens et que, par conséquent, il leur serait plus sage d'accepter de conclure des accords de désarmement nucléaire. Ceux-ci rétabliraient une certaine rationalité dans les relations soviéto-américaines en ralentissant la course aux armements. Le désarmement apparaît donc comme une priorité américaine et vise à instaurer une vraie détente entre les deux Grands, en rendant secondaires les velléités nucléaires des Européens. Dès le 25 juillet 1963, la signature d'un traité d'arrêt des tests nucléaires dans l'atmosphère confirme les inquiétudes de Charles de Gaulle.

Le passage de la doctrine des représailles massives, jusqu'alors dominante, à celle de la riposte graduée contribue également à accroître les doutes des Européens, et en particulier des Français, sur la réelle volonté des Etats-Unis de les protéger. Avec la doctrine initiale, les Américains prévoyaient une riposte basée sur l'utilisation massive et immédiate des armes nucléaires tactiques et stratégiques. Selon la nouvelle stratégie, on commence par répondre en utilisant des armes conventionnelles, puis, dans un deuxième temps, on se sert, de manière sélective, d'armes nucléaires tactiques. Vient une première frappe stratégique sur les objectifs militaires de l'URSS et, en dernier ressort, sur les villes soviétiques, gardées jusqu'au bout en otages. Pour les Européens, la doctrine de la riposte graduée possède l'inconvénient de diminuer le pouvoir de dissuasion des armes nucléaires. De plus, elle rend possible un conflit conventionnel prolongé en Europe qui ruinerait cette dernière en épargnant le territoire américain. En conséquence, elle oblige les Européens à faire un effort sur le réarmement conventionnel. Si Kennedy ne tient plus compte des intérêts nationaux de l'Europe, la crise de Cuba démontre, selon le Général, la validité de ses conceptions quant au rôle des nations :

---

[133] Cf. Herbert S. PARMET, *JFK. The Presidency of John F. Kennedy*, Penguin Books, 1984 ; Thomas G. PATERSON (eds.), *Kennedy's Quest For Victory. American Foreign Policy 1961-1963*, Oxford, 1989.
[134] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.383.

> « Il y a eu un sursaut national chez les Américains, qui sont prêts à se battre pour se protéger et défendre leur propre sol ; un deuxième sursaut, en sens contraire, en URSS, où le peuple ne veut pas mourir pour les Soviets. Dans les crises graves, c'est l'instinct national qui est le plus fort ; les constructions artificielles s'effondrent. »[135]

On l'a vu, Kennedy cherche très tôt à reprendre la main sur l'Europe et à réaffirmer le *leadership* des Etats-Unis au sein de l'Alliance atlantique. L'un des soucis du gouvernement américain est d'éviter que de Gaulle ne parvienne à mener à bout son projet d'Europe « européenne » à travers le plan Fouchet qui prévoit une union politique européenne. A l'inverse, l'attitude des Américains ne fait que conforter de Gaulle dans ses convictions. Ainsi s'établit une sorte de cercle vicieux des relations franco-américaines qui n'est pas sans conséquence sur la politique de détente des deux pays. La reprise en main de l'Europe par Washington se traduit d'abord, à partir de 1961, par un soutien résolu à la candidature britannique à l'adhésion à la Communauté Economique Européenne. Avec une participation de la Grande-Bretagne, la CEE tiendrait davantage rigueur des intérêts économiques américains et serait moins encline au protectionnisme. Dans le but premier de s'opposer au projet gaullien d'une « union des Etats » entre les Six, Kennedy expose, lors de son discours de Philadelphie le 4 juillet 1962, son « grand dessein » de communauté atlantique reposant sur deux piliers, les Etats-Unis et l'Europe. Il s'agit d'éviter qu'une entité réelle soit constituée en dehors de l'Alliance atlantique. Enfin, lors des accords Kennedy-Macmillan de Nassau de décembre 1962, le projet américain de force nucléaire multilatérale (MLF) est relancé dans le but d'empêcher la création d'un système stratégique européen sur une base franco-allemande et à direction française. En effet, la MLF doit associer à la force nucléaire des Etats-Unis d'une part les Etats non nucléaires, la RFA en premier lieu, d'autre part les forces nucléaires britanniques et françaises. Pour de Gaulle, un tel projet est inacceptable, d'où son double « non » à la MLF et à l'adhésion britannique à la CEE lors de sa conférence de presse du 14 janvier 1963. La désapprobation totale des projets anglo-saxons, et en premier lieu américains, marque une étape cruciale dans la nouvelle politique européenne de la France.

III. Vers la détente

1. Cap à l'Est

La période qui s'étend de l'automne 1962 à la fin de l'année 1964 correspond à un moment fondamental de la politique étrangère française. Certain des intentions américaines à l'égard de l'Europe et persuadé qu'un « c*ondominium* » entre les deux Grands est en train de se former, le général de Gaulle accélère le positionnement de la France « au milieu du monde », et d'abord au milieu de l'Europe. Il cherche dans un premier temps à concrétiser le rapprochement franco-allemand tout en contrecarrant la politique européenne de Washington.

[135] Conseil du 7 novembre 1962. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II. « La France reprend sa place dans le monde »*, *op.cit.*, p.612.

Durant l'été 1962, après l'échec du projet d'union politique à six, Adenauer et de Gaulle tombent d'accord pour reprendre ces discussions à deux. C'est de Bonn que vient l'initiative du traité de l'Elysée sur la coopération franco-allemande. Etant donnée la vigueur de l'opposition de certains hommes politiques allemands à la politique française du chancelier, à commencer par le ministre des Affaires étrangères Gerhard Schröder, Adenauer souhaite un document solennel qui puisse lui survivre[136].

Le 22 janvier 1963, c'est dans un climat occidental tendu que le président et le chancelier signent le traité. Si, quelques jours auparavant, lors de la conférence de presse du 14 janvier, le Général a lancé un défi sans précédent au *leadership* occidental des Etats-Unis en opposant son droit de veto à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun et en refusant de s'associer au projet de force multilatérale, le traité de l'Elysée constitue un obstacle supplémentaire à la volonté des Etats-Unis de rallier la RFA à sa conception des relations transatlantiques et un risque de voir émerger une « Allemagne gaulliste ». La colère de Washington se manifeste dès le 24 janvier : les ambassades américaines à Rome, La Haye et Luxembourg reçoivent une note les obligeant à prendre « n'importe quelle action adéquate » pour créer un front des Cinq contre la France et, surtout, pour exercer une pression sur la RFA[137]. Il s'agit de forcer l'adhésion britannique aux Communautés européennes afin que Londres fasse contrepoids au couple franco-allemand et donc aux conceptions européennes de De Gaulle.

La principale inquiétude de Kennedy en janvier-février 1963 est qu'il y ait des arrangements nucléaires de la France avec l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne. Aussi cherche-t-on à la Maison Blanche à influencer le *Bundestag* à la fois pour limiter la portée du traité et pour promouvoir davantage la force multilatérale, les Etats-Unis n'hésitant pas à menacer la RFA de quitter l'Europe si Bonn se rapprochait davantage de Paris. Suite aux pressions américaines et au fort courant atlantiste de la majorité, le parlement allemand ajoute au traité, le jour de sa ratification, le 16 mai 1963, un préambule qui va à l'encontre des intensions d'Adenauer et de Gaulle[138].

Cette adjonction provoque un réajustement de la politique atlantique et européenne de la RFA au profit des Etats-Unis. Elle marque un coup d'arrêt aux projets du Général mais n'empêche pas Kennedy de demeurer inquiet quant à la constitution d'un axe franco-allemand qui irait contre les intentions américaines. Toujours est-il que la dynamique qui jusque là faisait avancer le couple Paris-Bonn est brisée. De Gaulle cherche tout de même à prouver au reste du monde que le traité de l'Elysée n'est pas complètement caduc. A Bonn, le 4 juillet 1963, il explique qu'il faut maintenant passer à l'action commune et appliquer concrètement le

---

[136] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*,, p.255.

[137] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée. De Gaulle et les Allemands, 1963-1969*, *op.cit.*, p.41.

[138] Le traité en lui-même dit que, sur le plan des Affaires étrangères, les « deux gouvernements se consulteront avant toute décision […] en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue », notamment dans les domaines des Communautés européennes et de l'OTAN. Quant au préambule, il ajoute que l'application du traité devra être orientée « vers les principaux buts » de la République fédérale, à savoir « une étroite association entre l'Europe et les Etats-Unis […], l'intégration des forces armées des Etats membres du Pacte [atlantique], l'unification de l'Europe […] en y admettant la Grande-Bretagne. » Cité par Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, pp.29-30.

traité[139]. Certes, le chancelier désire une coopération avec la France mais il n'insiste jamais, contrairement à de Gaulle, sur la coopération militaire, conscient de la dépendance de son pays à l'égard des Etats-Unis dans ce domaine[140].

A plusieurs reprises en 1963, les Français essayent de convaincre leurs interlocuteurs américains et soviétiques de la nécessité du traité franco-allemand. En octobre 1963, Maurice Couve de Murville démontre à Kennedy puis à Dean Rusk que le traité a pour principal objet d'empêcher l'Allemagne de s'entendre directement avec Moscou dans l'optique d'échanger sa réunification contre sa neutralité. On perçoit ici une crainte permanente du gouvernement français, manifestée notamment au moment des discussions à propos de la conférence sur la sécurité européenne : une fois l'Allemagne neutralisée, l'équilibre face à la menace soviétique disparaîtrait ; l'Occident serait perdu. Le président américain rétorque à Couve que le traité apparaît surtout dirigé contre les Etats-Unis et l'OTAN[141].

A l'ambassadeur soviétique à Paris en janvier 1963, le ministre français avance une autre explication, destinée à rassurer le Kremlin sur les objectifs de la politique gaullienne : si jamais, dans l'avenir, l'Allemagne retrouvait sa « passion guerrière », elle serait solidement rattachée à la France[142]. Dès sa signature, le traité est condamné par Moscou qui y voit la naissance d'un bloc revanchard et antisoviétique[143]. Pour la France, l'Allemagne est un instrument essentiel du positionnement national entre l'Est et l'Ouest. A travers ces arguments, les velléités françaises d'indépendance vis-à-vis de Washington et de détente à l'égard de Moscou se font clairement jour. Mais, en fin de compte, c'est l'échec du traité de l'Elysée qui conduit la France à poursuivre davantage sur cette double voie.

A partir de janvier 1963, de Gaulle fait tout son possible pour mettre en œuvre le traité[144]. Malgré cela, les conceptions des deux pays en matière de politique étrangère s'éloignent de plus en plus durant les mois qui précèdent le départ d'Adenauer de la chancellerie en octobre 1963, période marquée par la visite éclatante de Kennedy en RFA et son fameux discours « *Ich bin ein Berliner* » en juin. Le vieux chancelier ne souhaite pas, comme lui suggère le Général, un renoncement complet aux armes atomiques et une acceptation définitive des frontières, la ligne Oder-Neisse en particulier. Quand son successeur s'apprête à prendre le pouvoir, de Gaulle prévient les Allemands que s'ils ne sont pas disposés à approfondir la coopération

---

[139] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, p.62.

[140] *Ibid.*, p.62. Adenauer tente en permanence d'impliquer Washington dans ses projets avec la France. Finalement, dans l'esprit du dirigeant allemand, et il s'agit là d'une différence fondamentale avec les conceptions gaulliennes, l'Italie et les trois pays du Benelux comptent autant que la France pour ce qui est de la coopération en Europe. Le chancelier préfère donc privilégier l'intégration européenne plutôt que le bilatéralisme.

[141] Entretiens de M. Couve de Murville avec J.F. Kennedy et Dean Rusk en avril, mai et octobre 1963. AN. 5 AG 1 201. Etats-Unis. 1962-1965.

[142] Entretien Couve de Murville/Vinogradov, 29 janvier 1963. AMAE. Entretiens et messages n°18.

[143] Khrouchtchev adresse une première lettre à de Gaulle le 29 janvier 1963 dans laquelle il accuse la France de favoriser la renaissance du militarisme allemand et de contribuer à l'accaparement de Berlin-Ouest par la RFA. Une deuxième lettre, en date du 5 février 1963, reprend les mêmes arguments. AN. 5 AG 1 190. URSS. 1962-1968.

[144] Le traité de l'Elysée prévoit notamment des consultations politiques régulières au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement ainsi qu'à celui des ministres des Affaires étrangères. C'est là l'une des plus grandes réussites de l'accord : le processus de consultations s'organise immédiatement et produit des résultats souvent fructueux.

franco-allemande, alors la France changera de politique, soit par un repli sur elle-même, soit par une ouverture vers Moscou[145].

Or, l'attitude du nouveau chancelier Ludwig Erhard, connu pour son rôle dans le relèvement économique de l'Allemagne d'après-guerre, n'arrange pas les choses. Il n'a aucune affinité avec la France et préfère largement les Etats-Unis, qu'il considère à la fois comme un modèle et un réel protecteur : au début des années 1960, la menace soviétique est toujours très ressentie en RFA en particulier après le lancement du *Spoutnik*, la crise de Berlin et la construction du Mur. Erhard désapprouve la politique gaullienne qu'il juge trop dirigiste et surtout source de division occidentale face à l'agressivité soviétique. A ses yeux, une coopération avec l'ensemble des pays de l'Ouest est plus importante que le strict bilatéralisme entre Paris et Bonn, comme il l'affirme lors d'une réunion de la CDU en novembre 1963[146]. Une pareille vision des relations intra-européennes et intra-occidentales a évidemment un impact négatif sur les relations personnelles du chancelier avec le président français. De Gaulle ne supporte pas sa manière de tout envisager d'un point de vue économique. Et les relations entre les deux hommes ne font qu'empirer au cours de l'année 1964.

La divergence franco-allemande semble atteindre son paroxysme en décembre 1963 puis en juin 1964 quand Erhard rend visite au président Johnson et s'aligne de façon complète sur les positions américaines, allant de fait à l'encontre des conceptions françaises. Alors que la France reconnaît la République populaire de Chine le 27 janvier 1964, le chancelier refuse, tout comme Washington, d'en faire autant. Pis, il accepte de soutenir politiquement, économiquement et financièrement la guerre du Vietnam. Enfin, il apporte un soutien prononcé à la force multilatérale. La déception de De Gaulle est immense : la République fédérale veut offrir l'Europe à l'Amérique. A l'été 1964, Paris durcit le ton et change de cap.

Parmi les sujets d'irritation, la *Multilateral Force* (MLF) tient le rôle principal. En 1960, quand l'administration Eisenhower a l'idée de créer une force multilatérale, elle imagine une flotte de navires ou de sous-marins nucléaires composée d'hommes provenant des différents pays membres de l'OTAN, qui en aurait le commandement. Réitérée en décembre 1962 par Kennedy à Nassau, la MLF est catégoriquement refusée par de Gaulle en janvier 1963. Le Général comprend dès le début que Washington n'entend nullement étendre le contrôle nucléaire à d'autres nations, et certainement pas à la RFA. La MLF n'est qu'un instrument américain pour appâter Bonn et c'est bien là le seul but recherché par les administrations Kennedy et Johnson[147]. Cet objectif est lié à la volonté de la Maison Blanche d'isoler de Gaulle en offrant quelque chose de vague aux Européens qui leur servirait ensuite de moyen de pression. Par ailleurs, les Américains perçoivent le traité de l'Elysée comme une manifestation de la renaissance des nationalismes en Europe, ce que les Soviétiques reprochent aux Français. L'arme nucléaire nationale de la France pourrait menacer la paix car laisserait l'Allemagne en état de discrimination. En ce sens, la MLF permet d'afficher un semblant d'égalité. En réalité,

---

[145] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, p.62.
[146] *Ibid.*, p.68.
[147] Geir LUNDESTAD, *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p.76.

dès le printemps 1963, Kennedy sait que la MLF ne verra jamais le jour : on l'a vu, les Soviétiques prendraient très mal une nucléarisation de l'Allemagne. Il laisse donc tomber le projet sans l'avouer. Les Américains comptent faire d'Adenauer puis d'Erhard les vendeurs de la MLF : quand la MLF échouera, les Etats-Unis ne perdront pas la face[148].

Alors que l'affaire de la MLF prend de plus en plus d'ampleur, de Gaulle s'élève une fois encore contre les tentatives soviéto-américaines de *condominium*. Le 5 août 1963, le traité sur l'interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace et sous l'eau – *Nuclear Test Ban Treaty* (NTB) – est signé à Moscou par la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'URSS. Pour le Général, il ne fait que consacrer le monopole nucléaire des trois pays. La France refuse d'y prendre part dans la mesure où, n'ayant pas la maîtrise des explosions souterraines, elle doit poursuivre ses essais à l'air libre. Signer le traité reviendrait à compromettre son indépendance atomique et à faire le jeu de Kennedy. Le NTB permet à Paris de souligner les contradictions à la fois de la politique nucléaire et de la politique allemande de Washington : s'il s'agit, par ce traité, de freiner la prolifération des armes nucléaires – l'Allemagne et la Chine sont particulièrement visées – pourquoi la MLF vise-t-elle à associer la RFA au contrôle atomique ? Les dirigeants américains comprennent que de Gaulle ne fera aucune concession quant à l'indépendance nucléaire française[149] : le désaccord entre l'Elysée et la Maison Blanche est à son comble.

Tandis que, tout au long de l'année 1964, Erhard multiplie les efforts pour accélérer la mise en place de la MLF, de Gaulle lève la voix et pointe du doigt le bluff de Washington :

> « La Force multilatérale est devenue un moyen pour les Américains d'éviter de prendre des engagements formels, pour le cas où l'Europe serait attaquée. L'alliance de l'Europe et des Etats-Unis, qui met l'Europe aux mains des Etats-Unis, sous leur commandement absolu, n'a de sens que s'ils garantissent à l'Europe une assurance tous risques. Mais cette garantie, ils ne la donneront jamais. »[150]

A la fin de l'année 1964, la France passe à l'offensive pour en finir avec cette affaire. Le 14 décembre, de Gaulle explique à Dean Rusk qu'un tel projet constitue un premier pas pour la RFA vers l'accès à l'atome, ce qui est intolérable pour Moscou. De plus, un accord germano-américain sur la MLF modifierait la structure même de l'OTAN dans la mesure où les autres pays européens ne sont pas intéressés[151]. Au moment où le Général s'entretient avec le secrétaire d'Etat américain, la MLF a déjà échoué.

En 1963 et surtout en 1964, l'attitude de la République fédérale et des Etats-Unis convainc de Gaulle de la nécessité, désormais, de se tourner vers l'Est pour mettre en œuvre sa politique de restauration de l'indépendance et de l'unité européennes.

Avant 1964, les relations franco-soviétiques sont assez mauvaises du fait de la crise de Berlin et de ses conséquences, de la guerre d'Algérie et du soutien soviétique au FLN, de l'opposition de Moscou au traité de l'Elysée et enfin de la signature par l'URSS du traité sur l'interdiction des essais nucléaires. Dès l'été 1963, un début d'amélioration est cependant

---

[148] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, pp.148-149.
[149] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, pp.113-114.
[150] Salon doré, 12 novembre 1964. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II, op.cit.*, p.649.
[151] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, p.165.

perceptible : Khrouchtchev exprime à l'ambassadeur de France en URSS, Maurice Dejean, son désir de voir de Gaulle venir à Moscou[152]. Si le président de la République ne voit pas l'opportunité d'une pareille visite, il n'en envoie pas moins son ministre de l'Economie et des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, à Kiev en janvier 1964. C'est là un tournant dans les relations commerciales franco-soviétiques. Le premier intérêt, pour l'URSS, de renouer des relations avec les pays d'Europe occidentale est en effet économique. L'état de son économie s'aggrave à partir du milieu des années 1960 : de 6% pendant la première moitié de la décennie, son taux de croissance passe à 5%. Ces résultats médiocres poussent les dirigeants du Kremlin à élaborer une nouvelle réflexion économique dans laquelle l'ouverture à l'Ouest prend une place de plus en plus conséquente[153]. Moscou souhaite notamment utiliser les puissances occidentales les unes contre les autres pour obtenir de meilleures conditions commerciales. Le 30 octobre 1964, le traité de commerce préparé lors du voyage de Giscard d'Estaing est conclu à Paris à l'occasion du séjour du ministre soviétique du Commerce extérieur, Nikolaï Patolitchev.

Plus largement, les Soviétiques accumulent les raisons de se tourner vers l'Occident. Outre le facteur économique, Moscou a tout intérêt à user de la tension internationale qui y règne pour accomplir ses principaux objectifs : obtenir la reconnaissance de la RDA ainsi que des accords sur la sécurité en Europe. Pour ce qui est des relations avec la France en particulier, les Soviétiques se rendent compte de leur concordance de vues avec de Gaulle sur des sujets centraux comme la MLF et le Vietnam. Par ailleurs, en 1963, le conflit sino-soviétique s'aggrave. Mao accuse le PCUS d'être révisionniste et infidèle à l'internationalisme prolétarien ; il condamne l'évolution de Khrouchtchev vers une conception plus profonde de la coexistence pacifique qui le conduit à désirer une véritable détente avec les Etats-Unis. Surtout, à partir de 1964, la Chine devient une puissance nucléaire. L'inquiétude croît en URSS ; la détente avec l'Ouest devient d'autant plus nécessaire qu'il importe de s'assurer qu'en cas de conflit l'Armée rouge n'aurait pas à combattre sur deux fronts à la fois.

Pour de Gaulle, le moment est propice à un rapprochement avec l'Union soviétique. En premier lieu, il perçoit une évolution des régimes d'Europe de l'Est. Le 2 décembre 1964, il expose sa pensée au vice-chancelier ouest-allemand Erich Mende :

> « L'Est, ce sont des communistes, mais également des peuples et des activités économiques et humaines. Il y a une certaine évolution à l'Est. Rien n'est définitif et immuable. Les choses changent et nous pensons qu'elles changent dans le bon sens, dans le sens d'une libéralisation et même de la paix. »[154]

Plusieurs facteurs conduisent de Gaulle à affirmer que l'Est est sur la voie de la libéralisation. D'abord, il a connaissance de la dégradation de l'économie soviétique et de celle des satellites, dégradation due, selon l'ambassade de France, au coût de la course aux armements : « La coopération économique et technique au sein du CAEM a laissé un « goût

[152] Entretien Khrouchtchev/Dejean, 16 juillet 1963, Moscou. AMAE. Europe 1961-1965, URSS, vol.1931.
[153] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki Process, 1969-1975. Optimism, doubt or defiance ? » in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.) *Origins of the European Security System : the Helsinki Process revisited. 1965-1975*, Londres, Routledge, 2008, pp.65-81.
[154] Entretien de Gaulle/Mende, 2 décembre 1964. AN. 5 AG 1 162. RFA. 1964-1969.

fort amer » dans les démocraties populaires. De là une pression authentique des populations et des élites intellectuelles pour obtenir une libéralisation des régimes imposés par Staline »[155]. En outre, depuis 1962, Moscou demande à la France l'obtention du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée qui permettrait à l'URSS de profiter du tarif extérieur du Marché commun[156]. Se heurtant à un refus systématique, les Soviétiques feront de cette requête leur objectif principal lors des négociations du volet économique de la CSCE[157].

Deuxièmement, selon de Gaulle, la bombe chinoise, « c'est excellent. Elle va changer l'équilibre mondial »[158]. Le Général se rend compte de l'importance du conflit sino-soviétique et de ses conséquences pour la détente. Il le répète à la plupart de ses interlocuteurs européens, de l'Est comme de l'Ouest. Lors d'un déjeuner en l'honneur de Maurice Dejean en octobre 1959, il affirme que « Khrouchtchev n'est plus un communiste ; quand il va à Pékin, c'est un gros nanti qui vient chez les communistes leur donner des encouragements »[159]. Néanmoins, il avance quelques années plus tard que l'idéologie n'est qu'un prétexte du conflit sino-soviétique : « les Russes et les Chinois sont deux peuples très différents qui sont – et seront inévitablement – rivaux en Asie. »[160]

Pour de Gaulle, la crise de Cuba a démontré que l'URSS n'est plus une menace alors qu'au contraire, l'hégémonie américaine ne cesse de s'étendre. Si Khrouchtchev avait vraiment eu les moyens de faire face à une guerre contre les Etats-Unis, il n'aurait probablement pas reculé. Le président français en conclut que la France doit se « rapprocher des Russes, naturellement. Les Allemands ne l'auront pas volé. »[161] Son amertume vis-à-vis de Bonn est immense, et en réalité, le rapprochement franco-soviétique n'est qu'un substitut à la coopération franco-allemande : le cap vers l'Est que prend la diplomatie française à partir de 1964 est d'abord et avant tout dû à la politique pro-américaine du gouvernement Erhard.

Ce souci constant des orientations allemandes montre qu'aux yeux de De Gaulle, le contrôle de l'Allemagne est nécessaire pour maintenir la paix en Europe. Pour cela, le Général voit deux solutions : soit on développe une coopération paneuropéenne entre toutes les nations situées de l'Atlantique à l'Oural, soit on ancre l'Allemagne à l'Europe occidentale, c'est-à-dire à la France. Le 7 juillet 1964, il explique à Alain Peyrefitte que, dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, c'est la coopération qui a été privilégiée, comme le prouve sa visite à Staline en décembre 1944. La coopération et le quadripartisme ayant échoué, il a fallu incorporer l'Allemagne à l'Europe de l'Ouest et, plus particulièrement à la France. C'est toute la portée du traité de l'Elysée. Mais, dans la mesure où Bonn préfère l'Amérique à l'Europe, donc à la France, il est nécessaire de revenir à la coopération paneuropéenne, c'est-à-dire à la politique d'entente avec l'Est[162]. Si la détente aboutit, elle aura pour double avantage de garantir la sécurité européenne à l'égard de l'Allemagne et de dépasser la logique des blocs, ce

[155] Télégramme n°3879/3938, de Baudet, 23 août 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[156] Note du 10 juillet 1963. AN. 5 AG 1 186. URSS. 1958-1965.
[157] Voir le chapitre 8.
[158] 28 octobre 1964. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II, op.cit.*, p.647.
[159] Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du Quai*, *op.cit.*, p.213.
[160] 13 mars 1963. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. I. « La France redevient la France »*, *op.cit.*, p.330.
[161] 28 octobre 1964. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II, op.cit.*, p.648.
[162] Conseil des ministres du 7 juillet 1964. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II, op.cit.*, pp.857-858.

qui signifie remettre en question les velléités hégémoniques des Etats-Unis et de l'URSS. Ainsi, Charles de Gaulle ne transige pas sur l'essentiel. Pour autant, il n'abandonne pas l'espoir de voir se créer une vraie entente franco-allemande.

Le 12 juin 1964, l'URSS signe un traité d'amitié avec la RDA : Khrouchtchev renonce officiellement à l'ultimatum de 1958. Le Général perçoit cet évènement comme un changement fondamental de la politique soviétique[163]. Au mois de juillet suivant, la visite du président du Conseil roumain Ion Gheorghe Maurer à Paris le conforte dans l'idée que les choses sont en train de bouger de l'autre côté du rideau de fer et que sa politique de détente est la bonne. Maurer, comme la plupart des élites de son pays, s'exprime dans un français parfait et parle « très librement du monde socialiste, dont il n'entend pas rompre la solidarité, mais dont il ne cache pas que l'équilibre a été modifié depuis la mort de Staline, en particulier par la rupture qui se confirme entre l'URSS et la Chine »[164]. Les Français soulignent rapidement la sincérité de ses paroles. Il faut cependant préciser que la délégation roumaine a passé dix jours à Moscou avant de se présenter à Paris. Reste que, en particulier après la prise de pouvoir par Nicolae Ceausescu à Bucarest en 1965, de Gaulle insiste sur le rôle que peut avoir la Roumanie dans le processus d'indépendance des pays de l'Est vis-à-vis de l'URSS. La détente à la française est en marche, d'autant qu'en 1964, la capacité nucléaire de la France est devenue pleinement opérationnelle.

2. La *Paneuropa* gaullienne

Malgré la crise de Berlin, les Soviétiques n'abandonnent pas leur idée de plan de sécurité européenne qui passerait par la reconnaissance quadripartite du *statu quo* politique et territorial en Allemagne et en Europe. La période qui s'étend de 1955 à 1960 apporte à l'URSS une relative marque de succès dans sa politique de sécurité du continent : la notion même de sécurité en Europe s'est durablement installée au cœur du dialogue Est-Ouest. A partir du tout début des années 1960, les Soviétiques tentent, par le biais du concept de paneuropéanisme, de promouvoir des solidarités européennes d'envergure, susceptibles de se substituer aux solidarités communautaires. Le 12 septembre 1960, dans une lettre adressée à de Gaulle par l'intermédiaire de l'ambassadeur Vinogradov, Khrouchtchev se fait l'avocat explicite d'une coopération paneuropéenne, susceptible de conduire progressivement à la naissance d'une « grande Europe ». Quelques jours plus tard, dans une nouvelle lettre au président français[165], Khrouchtchev développe sa conception d'une coopération paneuropéenne, qui vise tant à dénier toute signification politique à l'aventure communautaire qu'à chasser les Etats-Unis du vieux continent.

---

[163] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, p.280.

[164] François PUAUX, « L'originalité de la politique française de détente », in *DGESS*, t.V, pp.431-440. Cité par Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.419.

[165] Lettre de Nikita Khrouchtchev au général de Gaulle, 30 septembre 1960, n°1921, in Archives du MID, referentoura po Frantsii, « Zapisi besed posla SSSR vo Frantsii », comptes rendus des entretiens de l'ambassadeur d'URSS en France, 5 janvier-22 décembre 1960, opis n°50, por n°4, papka n°282. Cité par Marie-Pierre REY, « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958-1969 », *art.cit.*, pp.213-227.

Ce n'est pas un hasard si les Soviétiques, mais aussi les Polonais, insistent particulièrement sur l'aspect paneuropéen que devrait inclure une conférence sur la sécurité en Europe. L'argument est d'autant plus mis en valeur quand il s'agit d'approcher la France du général de Gaulle. Car il est clair que, depuis 1958 et la fondation de la nouvelle République, séduire la France d'un point de vue diplomatique signifie d'abord séduire son président. Les dirigeants du Kremlin sont parfaitement conscients que l'idée paneuropéenne se situe précisément au cœur de la pensée et du discours gaulliens, même si, en réalité, Paris et Moscou ne lui attribuent pas les mêmes finalités : nous verrons que si, dans l'esprit du Général, le paneuropéanisme doit permettre le dépassement du *statu quo* politique européen, il doit au contraire, pour les Soviétiques, l'entériner.

Le concept d'une Europe s'étendant « de l'Atlantique à l'Oural » rejoint les thèses paneuropéennes développées depuis les années 1920, notamment par Richard Coudenhove-Kalergi, à ceci près que celui-ci n'inclut pas la Russie dans son mouvement *Paneuropa* né en 1922-1923. De Gaulle et Coudenhove-Kalergi se connaissent depuis 1944. Devenu président de la République, le premier reçoit le second à l'Elysée. En 1960, en raison de la campagne orchestrée par le Mouvement européen[166] contre les conceptions gaulliennes de l'Europe, le Général, ses ministres et ses conseillers décident de créer un autre mouvement qui défendrait l'Europe des nations et serait affilié à l'Union paneuropéenne de Coudenhove-Kalergi[167]. C'est le Comité français pour l'Union paneuropéenne.

Coudenhove-Kalergi et de Gaulle ont pour point commun d'avoir développé, l'un après la Première Guerre mondiale, l'autre après la Seconde, une vision de l'Europe selon laquelle la réconciliation et la reconstruction de la partie occidentale du continent sont indispensables comme premiers pas vers le rapprochement de l'ensemble des nations européennes. Les deux hommes se posent ainsi en défenseurs de la nécessité de dépasser le cadre étroit de l'Europe de l'Ouest et de l'élargir vers l'Est[168].

La *Paneuropa* gaullienne se distingue par une série de caractéristiques intéressantes à noter. Toutes relèvent d'une conception de l'Europe empreinte de références géographiques et, surtout, historiques. De Gaulle ne peut s'empêcher, quand il parle de l'Europe telle qu'il l'imagine, de truffer ses discours de références historiques en général antérieures à 1914. Au contraire, quand il parle de l'Europe telle qu'elle se présente dans les années 1960, alors les références concernent la Grande guerre, l'entre-deux-guerres et, surtout, la Seconde Guerre mondiale. De Gaulle aime à évoquer son propre passé, conscient qu'il se conjugue à la fois avec les heures les plus sombres et les plus glorieuses de l'histoire européenne du vingtième siècle.

L'histoire contemporaine lui sert d'abord à condamner la guerre froide et le système des blocs. Les principales cibles de la vindicte gaullienne sont Yalta et Potsdam. Dès 1945, tout

---

[166] Association internationale fondée en 1948 au congrès de La Haye, le Mouvement européen est surtout composé de membres favorables aux idées fédéralistes.
[167] Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. I. « La France redevient la France »*, *op.cit.*, p.74.
[168] Alain LARCAN (dir.), *Coudenhove-Kalergi – de Gaulle. Une certaine idée de l'Europe*, Paris, Fondation Charles de Gaulle, 2000.

comme les républicains américains le font outre Atlantique, le Général n'a de cesse de pointer du doigt les conférences de Crimée et de Potsdam, jugées responsables de la division de l'Europe en deux sphères d'influence, et auxquelles lui, chef de la France libre, n'a pas été convié. Lors de son voyage en Pologne en septembre 1967, de Gaulle démontre à Gomulka, premier secrétaire du parti communiste polonais, que « Potsdam et Yalta ont été de mauvaises opérations des Etats-Unis et de l'Union soviétique qui ont voulu régler une situation européenne. C'était une erreur, c'était mauvais. La politique de la France c'est de réagir, de changer ce qui a été la volonté de deux hommes, Roosevelt et Staline »[169].

Quand les Soviétiques insistent sur le côté paneuropéen de la conférence tant désirée sur la sécurité, ils cherchent à en faire un anti-Yalta, auquel le Général, cette fois-ci, prendrait part. Comme s'ils espéraient obtenir le pardon gaullien. Le président français contribuerait ainsi au dépassement de l'ordre bipolaire, renforçant de fait le discrédit porté à Yalta. Néanmoins, ce n'est pas sous cet angle que la France appréhende les propositions soviétiques de conférence sur la sécurité en Europe, bien au contraire : les plans Rapacki et Gomulka des années 1957-1964 ne sont, aux yeux de la diplomatie française, qu'une confirmation, voire même un approfondissement, de l'ordre bipolaire, et le qualificatif « paneuropéen » qu'une agréable mise en forme. Nous verrons qu'à partir de 1965, avec l'approfondissement du dialogue Est-Ouest, le point de vue français à l'égard du projet de conférence évolue progressivement et que Paris commence effectivement à y voir un moyen probable de dépasser le *statu quo*, à condition qu'un certain nombre de préalables soient respectés.

L'histoire contemporaine sert également à de Gaulle à justifier sa politique et à démontrer le bien fondé de son action et la continuité de ses idées. Par exemple, en 1966, dans le but de souligner l'origine relativement ancienne de sa politique envers l'Est auprès du président du Conseil des ministres d'Union soviétique, il fait référence au traité qu'il a signé avec Staline en décembre 1944 à Moscou[170], traité pourtant rendu caduc en 1954 par l'URSS après la conclusion des accords de Paris sur la souveraineté allemande.

L'histoire antérieure au dix-neuvième siècle est, quant à elle, constamment mobilisée par de Gaulle dans le but unique de replacer son action à la tête de la France dans la continuité de l'histoire nationale. Pétri d'histoire, le Général en possède véritablement le sens. Au cours de ses entretiens avec les dirigeants et ambassadeurs étrangers, les ombres de Vercingétorix, Charlemagne, Jeanne d'Arc et Louis XIV planent sur des démonstrations visant à convaincre du caractère linéaire de la volonté française d'indépendance. Ses interlocuteurs repartent avec l'image d'un fin connaisseur de l'histoire européenne, une histoire qui respire la Troisième République, de fait une histoire avant tout militaire. Ainsi, quand, à partir de 1949, de Gaulle commence à considérer l'Allemagne comme un partenaire possible pour la France[171], il pense, à propos du danger soviétique, à la victoire des champs Catalauniques où les Gaulois, les

[169] Entretien de Gaulle/Gomulka, 11 septembre 1967, Varsovie. AN. 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.
[170] Entretien de Gaulle/Kossyguine, 8 décembre 1966, Paris. AN. 5 AG 1 187. URSS. 1966.
[171] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.32 : le véritable tournant dans la politique gaullienne à l'égard de l'Allemagne semble être le discours qu'il prononce à Bordeaux le 25 septembre 1949, dans lequel il souligne la nécessité d'une entente directe entre le peuple allemand et le peuple français.

Germains et les Romains réunis mirent Attila en déroute[172]. Ce qui lui importe davantage, c'est que de tels rapprochements de peuples ont su préserver le caractère propre à chacun d'entre eux. La coopération entre les nations, voilà précisément ce que doit être la *Paneuropa* selon de Gaulle. Il renforce son argumentation en évoquant, presque toujours, les guerres européennes, au cours desquelles la puissance des nationalités l'a toujours emporté. Ainsi, dans ses *Mémoires*, il écrit :

> « Pour moi j'ai, de tous temps, mais aujourd'hui plus que jamais, ressenti ce qu'ont en commun les nations qui la peuplent. Toutes étant de même race blanche, de même origine chrétienne, de même manière de vivre, liées entre elles depuis toujours par d'innombrables relations de pensée, d'art, de science, de politique, de commerce, il est conforme à leur nature qu'elles en viennent à former un tout, ayant au milieu du monde son caractère et son organisation. C'est en vertu de cette destination de l'Europe qu'y régnèrent les empereurs romains, que Charlemagne, Charles Quint, Napoléon, tentèrent de la rassembler, qu'Hitler prétendit lui imposer son écrasante domination. Comment, pourtant, ne pas observer qu'aucun de ces fédérateurs n'obtint des pays soumis qu'ils renoncent à être eux-mêmes ? Au contraire, l'arbitraire centralisation provoqua toujours, par choc en retour, la virulence des nationalités. »[173]

Plus que tout, la grandeur de la France tant voulue par le Général transparaît au regard de l'histoire. Si la Guerre des Gaules ou celle de Cent ans restent dominantes dans les dialogues gaulliens, les allusions à l'histoire d'autres nations européennes font aussi office de justificatifs de la nouvelle politique étrangère française. En juin 1962, de Gaulle dit vouloir éviter que la France se « portugalise »[174]. Ici, c'est le Portugal de la fin du seizième et du premier dix-septième siècles qui est victime de la démonstration gaullienne. Alors qu'au quinzième siècle et dans la première moitié du seizième, le Portugal domine la moitié du monde – domination officialisée par le traité de Tordesillas en 1494 – il perd tout dans la seconde partie du siècle au profit de l'Espagne : perte des colonies, perte des richesses et, surtout, perte de la souveraineté en 1580. La référence portugaise esquissée par de Gaulle est loin d'être anodine et résume les risques encourus par la France au sortir de la guerre d'Algérie : la France a perdu toutes ses colonies ; il lui faut désormais défendre son indépendance, menacée par l'intégration atlantique. Un autre détail, non ouvertement relevé par de Gaulle, mais qui aurait pu l'être : pour tenter de recouvrer son indépendance et une fois celle-ci acquise en 1640, le Portugal se rapproche de l'Angleterre. Vraiment, la France ne doit pas se « portugaliser ».

Enfin, s'il y a bien un siècle qui permet au Général de justifier ses idées paneuropéennes, c'est le dix-neuvième. Certes, c'est le siècle de son enfance, celui dans lequel, avant la Grande guerre, il a découvert la nature des relations qu'entretenaient les nations entre elles. Mais il reste la référence par excellence. De Gaulle présente le dix-neuvième siècle européen de manière paradoxale. D'une part, il y voue une admiration certaine, dans le sens où il représente en quelque sorte l'apogée du concert des nations tel qu'il voudrait le voir instaurer en Europe après la Seconde Guerre mondiale. D'autre part, l'Europe du dix-neuvième siècle est, selon lui, le théâtre des plus importantes erreurs diplomatiques que la France ait commises. Les maladresses commencent avec Napoléon, auquel le fondateur de la Cinquième République ne

---

[172] Allusion faite le 16 mars 1950. *Discours et Messages. 1946-1958*, pp.309-310. Cité par Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.32.
[173] Charles DE GAULLE, *Mémoires d'espoir. Le Renouveau*, *op.cit.*, pp.1029-1030.
[174] Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. I., op.cit.*, p.290.

voue guère d'affection. L'empereur symbolise le contraire même de l'idée paneuropéenne que se fait de Gaulle. Cependant, dans ses discours et messages comme dans ses entretiens avec Alain Peyrefitte, une satisfaction reste perceptible : il se félicite de l'impact qu'ont eu les guerres de l'Empire sur le réveil des nationalités en Europe. Malgré tout, de Gaulle juge Napoléon responsable de la décadence de la France au dix-neuvième siècle. Pour lui, cela a débuté avec l'attaque de la Russie en 1812 :

> « La décision funeste de Napoléon d'attaquer Alexandre Ier est la plus lourde erreur qu'il ait commise. Rien ne l'y forçait. C'était contraire à nos intérêts, à nos traditions, à notre génie. C'est de la guerre entre Napoléon et les Russes que date notre décadence. Il est de l'intérêt de la France d'avoir de bons rapports avec la Russie. Ça a toujours été une période faste de notre histoire, quand la France était en bonnes relations avec les Russes. »[175]

L'une des premières raisons pour la France de s'entendre avec les Russes est donc historique ; c'est du moins ce que laisse paraître le Général au moment du rapprochement franco-soviétique opéré à partir de 1964. Comme s'il s'apprêtait à rectifier les erreurs de Napoléon et ainsi à faire renaître la grandeur de la France. La continuité historique est claire. La parenthèse décadente ouverte sous l'Empire se referme sous de Gaulle, qui considère indubitablement l'Union soviétique comme étant européenne. Il ne cesse de mettre en avant le lien historique qui lie son pays à la Russie depuis la fin du dix-neuvième siècle : « Je dis bien entre la France et la Russie, je ne dis pas les Bolcheviks, je dis la Russie. »[176] Quand Khrouchtchev vient à Paris en mars 1960, de Gaulle lui porte un toast dans lequel il met en exergue le caractère commun des deux pays :

> « Je dis la Russie et la France. C'est bien d'elles deux, en effet, qu'il s'agit. D'elles deux, telles que les ont faites, longuement et de siècle en siècle, les conditions ethniques, géographiques, historiques dans lesquelles elles ont vécu, telles que les façonnent actuellement les immenses progrès qui sont à l'œuvre partout, telles que les pressent et les menacent les dangers de destruction planant sur notre univers. Assurément, leurs épreuves ont été très diverses, le rapport entre leurs ressources s'est, suivant les époques, révélé très variable, leurs révolutions et leurs idéologies respectives ont imprimé à leurs régimes des structures très différentes. Elles n'en sont pas moins la Russie et la France, c'est-à-dire deux nations très anciennes et très jeunes, filles d'une même mère l'Europe, deux peuples dont l'âme profonde s'est formée à la même civilisation et qui, de tout temps, éprouvèrent l'un pour l'autre un attrait particulier, deux Etats qui n'ont entre eux directement aucun territoire contesté ni aucun outrage à venger et qui furent des alliés, quand deux fois au cours de ce siècle, leur continent se trouva menacé par une ambition sans mesure et, depuis lors, disparue. »[177]

La deuxième grande erreur de la France du dix-neuvième provient de Napoléon III, d'abord perçu comme le responsable de la défaite de 1871 face à l'Allemagne ; une Allemagne jamais qualifiée par de Gaulle d'ennemi héréditaire. C'est une formule de moindre intensité que le président de la République et le chancelier Adenauer emploient le 22 janvier 1963 quand ils déclarent terminée la « rivalité séculaire » de leurs deux pays[178]. En réalité, quand il parle d'hostilité pluriséculaire, c'est plutôt à l'Angleterre que pense le Général : « Les Allemands ne

---

[175] 4 janvier 1965. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II, op.cit.*, p.910.
[176] Entretien du général de Gaulle avec Alain Peyrefitte, in Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, t.II, *op.cit.*, p.316. Cf. à ce sujet : Alain LARCAN, « L'Europe de l'Atlantique à l'Oural » in Maurice VAÏSSE, *De Gaulle et la Russie*, *op.cit.*, pp.181-198.
[177] Toast adressé à N. Khrouchtchev le 23 mars 1960 à l'Elysée, in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, *op.cit.*
[178] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, pp.370-371.

se sont opposés à nous que depuis trois guerres. L'Angleterre, c'est depuis de longs siècles »[179]. Sur ce point, ses vues sont proches du mouvement issu de la pensée de Coudenhove-Kalergi qui exclut la Grande-Bretagne de toute construction paneuropéenne dans la mesure où elle est bien plus tournée vers le reste du monde que vers l'Europe.

L'histoire est donc un véritable vecteur de la pensée gaullienne. Et ses interlocuteurs l'ont bien compris. Voilà ce que doit être la Paneurope à ses yeux : une coopération accrue entre des nations forgées par l'histoire ; un continent où chaque nation pourrait s'exprimer librement, en dehors de la tutelle américaine ou soviétique, outrepassant ainsi la logique de guerre froide. Surtout que de Gaulle estime que les blocs sont conduits par des entités non constituées au nom de l'idée nationale. Si, pour lui, l'URSS n'est qu'une émanation idéologique dominée par la Russie, il doute également de la cohésion nationale des Etats-Unis. C'est notamment le cas au moment de l'assassinat de John F. Kennedy en novembre 1963 : « ces « Etats » sont « unis », cette société ne l'est pas, car c'est la question raciale qui est à l'origine de l'assassinat »[180]. Le Général en supporte d'autant moins l'hégémonie américaine.

3. Les plans polonais sur la sécurité européenne en 1963-1964

On l'a vu, depuis 1954, face aux différentes propositions soviétiques de conférence sur la sécurité en Europe, la diplomatie française se montre plutôt hostile. Si de Gaulle est effectivement favorable au gel des frontières européennes existantes, il n'est pas pour autant favorable à une reconnaissance institutionnalisée de l'existence des deux États allemands, ce pour trois raisons : d'abord, parce qu'il considère artificielle la division allemande ; ensuite, parce qu'une telle institutionnalisation reviendrait à pérenniser la logique des blocs ; enfin, cette institutionnalisation ne pourrait que porter un coup sévère au rapprochement franco-allemand qui s'opère au même moment[181].

De même, sur les questions de désarmement en Europe, c'est un constat de divergence qui s'impose. Au début de l'année 1962, Khrouchtchev suggère aux Occidentaux la réunion d'une grande conférence réunissant dix-huit chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Est, de l'Ouest et du tiers monde et au cours de laquelle ces derniers s'efforceraient de régler les problèmes internationaux, en particulier nucléaires et allemands, en suspens. Dans un climat toujours tendu par l'affaire berlinoise, de Gaulle refuse catégoriquement l'organisation d'une telle conférence. Le 27 février 1962, à Robert Kennedy qui lui demande son avis sur la question, le Général souligne le caractère démagogique de l'idée soviétique. Il n'imagine pas une conférence où prendraient part autant de pays : seules les puissances nucléaires détiennent la responsabilité de l'équilibre du monde. Le concert des nations, en temps de guerre froide, doit rester atomique. Néanmoins, il n'écarte pas la possibilité, un jour, d'« une négociation véritable entre l'Est et l'Ouest, c'est-à-dire entre les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France

[179] *Ibid.*, pp.370-371.
[180] 27 novembre 1963. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle. II*, *op.cit.*, p.635.
[181] Marie-Pierre REY, « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958-1969 », *art.cit.*, pp.213- 227.

d'une part et l'URSS de l'autre, sur toutes les questions d'importance mondiale »[182]. Pour cela, l'instauration durable de la détente est indispensable. Pour l'instant, de Gaulle considère le projet de conférence Est-Ouest comme un simple instrument de la « propagande soviétique » et continue de préconiser la fermeté vis-à-vis des Russes. Ainsi, à la veille de la crise de Cuba, le dialogue franco-soviétique bute, en matière de sécurité européenne, tant sur la question allemande que sur la question du désarmement. Il faut attendre l'année 1963 pour que les idées soviétiques et polonaises sur ces sujets commencent à faire l'objet d'analyses moins négatives de la part des Français.

Profitant des velléités françaises de détente et de la dégradation des relations de Paris avec Bonn et Washington, les pays membres du pacte de Varsovie avancent à nouveau plusieurs projets de traité de sécurité européenne en 1963 et en 1964. Dans les mois qui suivent la crise de Cuba, Moscou envisage la signature d'un pacte de non-agression entre les pays de l'OTAN et ceux du pacte de Varsovie. Le Quai d'Orsay voit immédiatement dans cette proposition une reprise des plans de Molotov, Rapacki et Khrouchtchev mais souligne une nuance dans les objectifs que cherchent désormais à atteindre les Soviétiques : si, jusqu'alors, les projets Molotov-Rapacki visaient à consacrer le *statu quo* territorial, il s'agit maintenant pour Moscou, en plus de la volonté toujours présente de *statu quo*, d'empêcher une consolidation de la présence occidentale à Berlin. Or, cette présence est fondée sur des titres juridiques incontestables qui risqueraient d'être affaiblis si un pacte de non-agression était signé :

> « Le caractère vulnérable de notre position à Berlin place dans un éclairage particulier l'engagement de non-recours à la force. On peut, en effet, concevoir bon nombre d'hypothèses où une atteinte aux droits alliés à Berlin n'implique pas un recours à la force de la part des Soviétiques ou de la RDA, tandis que pour les Occidentaux la possibilité du recours à la force représente l'ultime garantie de leur présence. C'est dans cette dissymétrie que réside la faiblesse fondamentale de notre position. L'engagement de non-recours à la force risque d'avoir des incidences sur la mise en œuvre de nos plans d'urgence et de gêner nos ripostes éventuelles à des actes soviétiques contraires à nos droits. » [183]

Par ailleurs, la France considère qu'un pacte de non-agression équivaudrait à confirmer l'existence des deux Etats allemands : la RFA et la RDA seraient les sujets de l'engagement de non-agression, la RDA serait donc sur le même plan que la RFA, principe que les Etats-Unis, eux, ne rejettent pas[184]. De plus, les deux Allemagnes seraient au même niveau que les autres puissances, ce qui estomperait la responsabilité des quatre puissances pour l'Allemagne dans son ensemble. En conséquence, Paris refuse catégoriquement un tel pacte.

Devant l'échec du plan Rapacki et des propositions de Khrouchtchev, mais aussi en vue de parer aux projets de MLF et de contrecarrer l'accès de la RFA à l'arme atomique, les Polonais formulent un nouveau plan à l'automne 1963. Il est repris dans un mémorandum du 5 mars 1964. Si le plan Rapacki prévoyait la dénucléarisation et la neutralisation d'une partie de

[182] Entretien de Gaulle/Robert Kennedy, 27 février 1962, Paris. AN, 5 AG 1 201. Etats-Unis. 1962-1965.

[183] Note de la Direction d'Europe centrale sur « l'éventualité d'assurances réciproques de non-agression entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Etat actuel des questions », 2 avril 1963. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1938.

[184] En 1963-1964, la volonté des administrations Kennedy/Johnson de faire en sorte que chacun des deux Grands respecte les intérêts européens de l'autre se traduit par une certaine inclinaison à améliorer le statut de la RDA, voire à la reconnaître *de facto*. Christian M. OSTERMANN, « Les Etats-Unis et la RDA, 1949-1989 », in Ulrich PFEIL (dir.), *La RDA et l'Occident. 1949-1990*, *op.cit.*, pp.177-178.

l'Europe centrale comprenant l'Allemagne, la Tchécoslovaquie et la Pologne, le plan Gomulka ne suggère plus que le gel des armements nucléaires dans la zone. Une note française de la sous-direction d'Europe orientale compare et évalue les deux plans en mai 1966. Elle souligne notamment les spécificités polonaises de ces propositions et en conclut qu'il existe des divergences avec la politique soviétique.

Les plans Gomulka et Rapacki admettent l'idée d'un contrôle, par des équipes mixtes Est-Ouest, des engagements à geler les armements nucléaires. Or, traditionnellement, l'URSS est hostile à un contrôle sérieux. « En fait, les diverses propositions polonaises s'inscrivent plus dans le cadre de la sécurité européenne que dans celui du désarmement, et soulèvent toujours le problème allemand. On peut même considérer que le plan Gomulka, qui apparaît comme une simple variante des plans antérieurs, a été suscité par les projets de force multilatérale. »[185] Ce n'est en effet pas par hasard si c'est la Pologne qui émet de telles propositions. Il s'agit pour Varsovie de répondre aux tentatives soviétiques, notamment à l'époque de Khrouchtchev, de trouver un compromis avec Bonn sur l'une des trois demandes traditionnelles du pacte de Varsovie : la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse, celle de la RDA et l'invalidité des accords de Munich de 1938. Afin d'éviter un « nouveau Rapallo »[186], la Pologne veut ramener les pays communistes sur une ligne commune anti-RFA[187]. Mais, plus que tout, les Polonais souhaitent que la République fédérale ne puisse pas accéder à l'arme atomique.

De leur côté, les Soviétiques recherchent en effet toujours, surtout après l'échec de l'ultimatum sur Berlin et la montée des tensions avec la Chine, la confirmation du *statu quo* politique et territorial en Europe. Khrouchtchev estime que le conflit sino-soviétique affaiblit la crédibilité de l'idéologie communiste, créant une faiblesse que les capitalistes peuvent exploiter. Afin de se concentrer sur ses relations avec Pékin et de mettre un terme aux critiques chinoises sur les déficiences économiques du modèle soviétique, l'URSS doit modérer la compétition avec les Occidentaux. Cela permettrait d'accroitre le commerce avec ces derniers et de résorber les difficultés agricoles et industrielles soviétiques. Dans cette optique, on considère à Moscou que la diminution des tensions Est-Ouest passe avant tout par le règlement du problème allemand : il s'agit d'obtenir la reconnaissance de la RDA et le gel de toutes les frontières européennes[188].

Ainsi, le 31 décembre 1963, Khrouchtchev adresse une note aux gouvernements occidentaux dans laquelle il se prononce clairement en faveur de la reconnaissance définitive des frontières du continent. Dans ce but, il suggère un accord fondé sur le principe du règlement pacifique des différends[189]. Il évoque à peine les questions soulevées par les plans Rapacki et Gomulka, comme s'il ne se faisait plus d'illusion sur la réponse à attendre de la part

---

[185] Note de la Sous-direction d'Europe orientale, 5 mai 1966. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol.2034.

[186] Le 16 avril 1922, l'Allemagne et l'URSS signent dans la ville italienne de Rapallo un traité qui normalise leurs relations et organise une coopération militaire secrète.

[187] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : the Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, pp.85-106.

[188] Melvyn P. LEFFLER, *For the Soul of Mankind*, *op.cit.*, pp.172-188.

[189] Note soviétique du 31 décembre 1963. AN. 5 AG 1 190. URSS. 1962-1968.

de l'Ouest. Certes, Moscou soutient Varsovie dans ses prétentions mais sans faire de zèle. Seul l'aspect paneuropéen que pourrait avoir un plan sur la sécurité européenne est mis en évidence par la diplomatie soviétique. A partir de 1964, une telle idée apparaît en fin de compte, aux yeux de Moscou, plus comme un vecteur de dialogue Est-Ouest que comme un projet réellement applicable. Aussi la diplomatie française, au tournant des années 1963 et 1964, construit-elle un double raisonnement : d'une part à l'égard du plan Gomulka, d'autre part vis-à-vis de la note du Kremlin sur le *statu quo*.

Pour ce qui est du premier, la Pologne espère que l'opposition française au projet MLF va jouer en sa faveur. En février 1964, le vice-ministre polonais des Affaires étrangères, Marian Naszkowski, se rend à Paris pour convaincre Maurice Couve de Murville. Il répète la volonté de son pays de faire en sorte que les puissances qui possèdent des armes nucléaires dans la zone définie par les plans Rapacki et Gomulka ne puissent pas les augmenter. Le vice-ministre déploie toute une série d'arguments susceptibles d'éveiller la compréhension française : de telles mesures viseraient principalement les stocks américains et soviétiques ; l'Allemagne ne pourrait pas acquérir l'arme atomique ; si ce plan était accepté, la Pologne se trouverait confirmée dans sa volonté d'indépendance[190]. Couve de Murville retourne l'argumentaire polonais pour en souligner la dangerosité : d'après lui, les plans polonais ne sont guère appréciés en France car ils tendent tous à la neutralisation de l'Allemagne. Et le ministre français de brandir la menace d'un nouveau pacte germano-soviétique : désarmer le sol allemand revient à soumettre l'Allemagne aux influences russes ; « ce qui écarte l'Allemagne de l'Europe occidentale est certainement mauvais pour la Pologne ». Couve de Murville conclut en affirmant qu'il vaut mieux une Allemagne divisée qu'une Allemagne neutre. Son discours s'inscrit au cœur de l'analyse alors élaborée par le Quai d'Orsay.

Sur le plan strictement militaire, Paris perçoit le contrôle proposé des ogives nucléaires comme particulièrement difficile. Par ailleurs, le gel nucléaire intéresse les armes tactiques situées en RFA, alors que l'essentiel des armes stratégiques soviétiques, dirigées contre l'Occident et situées en URSS, échappent entièrement au contrôle. Enfin, la position française quant au plan Gomulka demeure fondée sur la certitude qu'un gel et un contrôle risqueraient de créer une zone de désengagement au centre de l'Europe, à un moment où les capacités soviétiques restent intactes. Sur le plan politique, la France juge faible l'argument selon lequel un tel plan pourrait aboutir à une libéralisation des pays d'Europe centrale : les dirigeants soviétiques ont toujours soutenu le droit d'intervention des troupes soviétiques pour sauvegarder le socialisme. L'exemple de la Hongrie en 1956, justement englobée dans la zone Rapacki-Gomulka, est encore frais. A Paris, on est persuadé que seule une évolution interne des régimes et une autonomie croissante des politiques nationales peuvent conduire à une évolution à l'Est[191]. De fait, les seules contre-propositions occidentales au plan Gomulka visent d'une part à l'inclusion de larges zones soviétiques incorporant un secteur vital de l'URSS et d'autre part à l'établissement d'un lien avec un règlement parallèle du problème allemand,

[190] Entretien Couve de Murville/Naszkowski, 11 février 1964. AN. 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.
[191] Note de la sous-direction d'Europe orientale. 30 août 1965. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol.369.

notamment l'idée d'une réunification progressive sur la base de l'autodétermination. Ni Moscou ni Varsovie ne retiennent ces vues[192].

Quant à la note de Khrouchtchev du 31 décembre 1963, elle est rapidement discréditée par la diplomatie française qui en souligne d'emblée les contradictions : d'un côté, le leader soviétique déclare que le règlement pacifique de tous les litiges territoriaux créerait « plus d'ordre dans les rapports internationaux » ; de l'autre, il affirme que la seule exception à ce principe demeure celle des guerres de décolonisation et de libération nationale. Pour la France, cette contradiction caractérise la politique même de Khrouchtchev. Un accord sur le non-recours à la force est jugé inutile dans la mesure où il ne ferait que répéter le contenu de la Charte des Nations Unies[193]. Dans son projet de réponse au premier secrétaire du PCUS, de Gaulle approuve, en le définissant comme une règle de base de la politique internationale de la France, le principe de règlement pacifique des différends. Ce principe, selon le Général, doit être complété par un autre : celui de l'autodétermination des peuples[194]. La réponse du président français inaugure une argumentation qui est dès lors fréquemment réitérée par les Occidentaux quand les Soviétiques leur soumettent l'idée d'un accord sur le non-recours à la force et, plus largement, sur la sécurité européenne.

Convaincu que le changement de l'autre côté du rideau de fer proviendra des peuples eux-mêmes, de Gaulle avance un principe auquel il tient beaucoup. C'est là finalement l'une des problématiques centrales de l'histoire de la guerre froide : le refus, à l'Ouest, d'accepter le règlement pacifique des différends et la sécurité collective, et le refus, à l'Est, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes permettent à chacun des deux camps d'exercer une pression sur l'autre. Européens, Américains et Soviétiques cherchent, dès la seconde moitié des années 1960, à parvenir à un compromis : c'est tout l'enjeu de la conférence sur la sécurité européenne, dont le principe devient omniprésent dans les discussions Est-Ouest à partir de 1965, après la reprise en main des affaires soviétiques par Leonid Brejnev.

En effet, le 13 octobre 1964, le Politburo décide d'écarter Khrouchtchev de la direction du PCUS, donc du pays. Les raisons invoquées devant le Comité central pour justifier un tel limogeage sont de l'ordre de la politique intérieure, notamment économiques, mais on sait désormais que la coexistence pacifique, la rupture avec la Chine et l'« aventurisme » dont a fait preuve le premier secrétaire figurent parmi les causes majeures du bouleversement politique qui se produit alors à Moscou[195]. A partir de l'automne 1964 – et en réalité dès la fin de l'ère Khrouchtchev –, l'URSS revient aux méthodes prudentes de la période stalinienne : la priorité absolue va à la défense des intérêts soviétiques. Le mouvement communiste international est relégué au second plan, subordonné à la gloire et à la puissance de l'URSS. Dans cette optique, la recherche de la confirmation du *statu quo* européen par les Occidentaux est fondamentale aux yeux du Kremlin, au grand bonheur des Polonais toujours en quête de sécurité face au voisin germanique.

---

[192] Note de la sous-direction d'Europe orientale. 30 août 1965. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol.369.
[193] Dossier consacré à la note soviétique du 31 décembre 1963. AN. 5 AG 1 190. URSS. 1962-1968.
[194] Projet de réponse de De Gaulle à Khrouchtchev. AN. 5 AG 1 190. URSS.
[195] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans, op.cit.,* pp.441-443.

Le 14 décembre 1964, à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies, Adam Rapacki déclare « le moment venu d'examiner le problème de la sécurité de l'Europe dans son ensemble ». Il suggère une conférence de tous les Etats européens à laquelle participeraient les Etats-Unis et l'Union soviétique[196]. La nouvelle proposition polonaise constitue le véritable point de départ des négociations à l'égard de la conférence sur la sécurité européenne. D'abord, elle représente un tournant au sein même du pacte de Varsovie : en décembre 1964 puis en janvier 1965, la Pologne parvient à multilatéraliser les tentatives soviétiques de *modus vivendi* avec les Occidentaux, notamment avec l'Allemagne. Il serait faux de faire de la proposition Rapacki une idée purement polonaise – l'origine n'en demeure pas moins le projet Molotov de 1954 – mais il ne faut pas pour autant nier complètement l'esprit d'initiative de Varsovie. Il existe chez les dirigeants polonais une véritable volonté de défendre les frontières et la souveraineté de la Pologne ainsi que de transformer le pacte de Varsovie en organe consultatif[197].

En parallèle, à partir de l'hiver 1964-1965, Varsovie, Moscou puis tous les satellites de l'URSS engagent des conversations bilatérales avec la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, pour ne pas dire tous, au sujet de la conférence. Face à eux, ils trouvent des interlocuteurs désormais plus attentifs aux propositions qui leur sont faites. En RFA, Erhard ouvre le dialogue avec l'Est et invite même Khrouchtchev à se rendre à Bonn, mais ce dernier est relevé de ses fonctions avant[198] ; en Italie, les socialistes du PSI entrent dans le gouvernement démocrate-chrétien d'Aldo Moro qui tente de faire coïncider détente intérieure et détente internationale ; en France, le général de Gaulle estime qu'il est temps de mettre en œuvre ses idées paneuropéennes.

Quand se termine l'année 1964, les relations entre Européens de l'Est et de l'Ouest ont changé de visage. Le fait que l'idée d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité soit l'objet de diverses attentions partout sur le continent constitue un premier succès pour Moscou et Varsovie. D'emblée, le processus d'acceptation de la conférence est lié au processus de détente. L'objectif à atteindre, au regard de la politique de l'URSS et de ses satellites, reste la confirmation du *statu quo* politique et territorial en Europe, c'est-à-dire la reconnaissance de toutes les frontières issues de la Seconde Guerre mondiale, de la RDA et de la mainmise soviétique sur l'Europe orientale. Devant leur insuccès en Occident, les propositions de dénucléarisation de la partie centrale du continent se voient peu à peu mises de côté. Ainsi, les Français restent sceptiques quant à un plan global de neutralisation. Pour qu'un tel projet puisse voir le jour, il faut que les Soviétiques relâchent un minimum leur emprise sur les satellites est-européens.

Parmi les pays visés par la diplomatie soviétique, la France occupe une place de choix. Moscou souligne à plusieurs reprises la convergence de vues qui s'opère entre Paris et le pacte

[196] Note de la sous-direction d'Europe orientale. 12 novembre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol.388.
[197] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question », *art.cit.*, p.86.
[198] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, p.253.

de Varsovie sur quelques uns des principaux problèmes internationaux du milieu des années 1960 : la force multilatérale et la guerre du Vietnam figurent parmi ceux là. Ses projets franco-allemands étant mis à mal par la proximité germano-américaine, de Gaulle s'apprête à mener jusqu'au bout sa politique de grandeur. Il entend dépasser la logique des blocs et ouvrir la voie à un ordre européen dans lequel Yalta n'aurait plus de raison d'être. Moscou compte bien profiter des velléités françaises pour promouvoir son projet de conférence européenne et amener le Général à contribuer au maintien de l'Europe en l'état d'alors. Sauf que la conception soviétique de la Paneurope diffère de celle du président de la République. Si ce dernier entend bien promouvoir la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse, il ne souhaite en aucun cas saper les chances de l'Allemagne d'être un jour réunifiée. Dans son esprit, la Paneurope signifie la fin de la bipolarité sous toutes ses formes, allemande comme européenne, politique comme idéologique.

CHAPITRE 1. VRAIE DETENTE, FAUSSE ENTENTE, Janvier 1965 – juillet 1968

A partir de l'hiver 1964-1965, la politique paneuropéenne du général de Gaulle bat son plein. Son célèbre triptyque « détente, entente, coopération » devient le leitmotiv des velléités françaises d'indépendance. Ces trois années et demi constituent le paroxysme de la mise en application de la stratégie développée depuis 1958 : la contestation de l'hégémonie américaine atteint des sommets avec le retrait des forces françaises du commandement intégré de l'OTAN en mars 1966 ; la France multiplie les contacts avec les pays d'Europe orientale et, plus généralement, avec la plupart des Etats de la planète ; Paris n'hésite pas à remettre en question les équilibres communautaires au sein du Marché commun. Cette politique, appuyée sur un régime républicain désormais stable, se fonde sur une économie dynamique, solide, ouverte sur le monde et renforcée par un effort spectaculaire en matière de modernisation, de recherche et d'investissement. La France, au milieu des années 1960, dispose du taux de croissance le plus élevé parmi les puissances occidentales : 5,8% par an en moyenne, contre 4,9% pour la RFA, 3,9% pour les Etats-Unis et 2,9% pour le Royaume-Uni[1].

A la même époque, les pays du pacte de Varsovie, URSS en tête, font de l'idée polonaise de conférence sur la sécurité européenne l'une des propositions phares à l'égard des Occidentaux. Le projet, demeurant somme toute assez flou au début de la période, va en se précisant au fur et à mesure des contacts politiques et diplomatiques entre les deux côtés du rideau de fer. Le sort de l'Allemagne, lié à la crainte permanente à l'Est du revanchisme germanique, en est le moteur. L'objectif majeur de Moscou et de ses satellites vise à l'obtention de la consécration, par l'Ouest, du *statu quo* politique et territorial européen. Au travers de l'idée de conférence et de ses évolutions successives, ce sont les moyens pour parvenir à la consécration de l'ordre établi et, par voie de conséquence, à la sécurité du continent qui changent au fil de ces quelques années. Mais la répression du Printemps de Prague en août 1968 semble marquer un tournant dans le processus de détente Est-Ouest et compromettre le projet de conférence.

La question essentielle est de savoir quel rôle la politique française de détente joue dans le cheminement du projet de conférence. La France du général de Gaulle influe-t-elle sur les plans soviétiques et polonais concernant la sécurité européenne ? L'inverse est-il vrai ? Quelle place tient Paris dans la stratégie de Moscou en faveur d'une telle réunion ? Le Kremlin et ses alliés privilégient-ils, sur ce sujet, le dialogue avec la France ? Enfin, quelles réponses la France apporte-t-elle aux propositions de l'Est ?

Trois moments se dégagent de cette période : de janvier 1965 à mars 1966, les pays du pacte de Varsovie entament leur offensive sur la sécurité européenne auprès des Occidentaux ; de mars 1966 à septembre 1967, à la demande de ces derniers et face au développement tous azimuts des politiques de détente à l'Ouest, ils sont obligés de préciser leur projet ; de

[1] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.133.

septembre 1967 à juillet 1968, les consultations sur la conférence débutent par le biais des discussions bilatérales.

I. La recherche d'une communauté de vues, Janvier 1965 – mars 1966

1. La conférence de presse du 4 février 1965

La mise en œuvre de la politique de détente et d'indépendance de la France s'inscrit dans un contexte européen propice à une telle orientation. Dès les premiers mois de 1965, une crise politique frappe de plein fouet les Communautés européennes. De Gaulle reste fermement opposé à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, refuse ne serait-ce qu'une once de supranationalité dans l'organisation du système européen, s'opposant ainsi à ce que la Commission puisse accroître ses prérogatives, et exige de faire correspondre du mieux possible la politique agricole commune avec les intérêts français. Accusant ses partenaires d'empêcher un compromis, le gouvernement de la France décide, le 30 juin 1965, de suspendre les discussions pendant plus de six mois : c'est la crise de la chaise vide.

L'atmosphère des rapports avec l'Allemagne et les Etats-Unis va de pair avec la situation communautaire. Le traité de l'Elysée semble complètement mis au placard. Paris et Bonn ne s'entendent sur aucun des grands sujets internationaux du moment, qu'ils soient liés à la CEE ou à l'Alliance atlantique. C'est en l'occurrence le cas pour ce qui est de la MLF, qui fait toujours parler d'elle au début de l'année. De fait, la RFA ne compte pas remettre en cause le *leadership* américain en Europe. De Gaulle, au contraire, fait de la contestation de l'hégémonie des Etats-Unis son cheval de bataille. Réélu pour la première fois au suffrage universel en décembre 1965, il dispose du soutien des Français – même s'il a dû affronter François Mitterrand lors d'un second tour – et peut donc appliquer pleinement les principes de sa politique de grandeur.

Il expose clairement ses intentions lors de la conférence de presse qu'il tient à l'Elysée le 4 février 1965, soit vingt ans jour pour jour après l'ouverture de la conférence de Yalta. Le Général appuie sa démonstration, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, sur l'aspect paneuropéen que doit prendre le règlement de tous les problèmes européens. Or, à ses yeux, « le problème allemand est, par excellence, le problème européen »[2]. Il n'hésite pas à en faire remonter la source à l'empire romain. Au moment où il s'exprime, la question cruciale du statut de l'Allemagne semble loin d'être réglée, la politique occidentale de *roll back* menée depuis le début de la guerre froide visant à faire « reculer Moscou » et à réunifier l'Allemagne « en renforçant puissamment l'OTAN » ayant échoué. En dressant un tableau magistral de la situation européenne, il énumère les obstacles à la paix et propose des solutions nouvelles pour

[2] Conférence de presse du 4 février 1965, dans *Discours et messages*, volume 4, *op.cit.*, p.325. Cf. annexe 2.

les surmonter[3]. Selon de Gaulle, il importe de dépasser les craintes que peut inspirer la République fédérale aux peuples européens. Dépasser ces craintes doit aboutir à la disparition de l'ordre bipolaire sur le continent car, dit-il, « les régimes soviétisés de l'Est européen » ont utilisé « la méfiance instinctive des populations à l'égard des Germaniques pour justifier la guerre froide contre le monde libre, soi-disant entraîné par les « revanchards » Allemands ». Aussi le président français considère-t-il que la RFA doit tout mettre en œuvre pour cesser d'apparaître comme une éventuelle menace au regard de l'URSS et de ses satellites. Il faut par conséquent qu'elle renonce définitivement aux armes atomiques et qu'elle accepte les frontières de 1945. Par ailleurs, il estime que le problème allemand ne pourra pas être réglé par la confrontation idéologique entre l'Est et l'Ouest, mais seulement par « l'entente et l'action conjuguées » des peuples « principalement intéressés au sort du voisin germanique », autrement dit tous les peuples européens.

Pour parvenir à cela, de Gaulle émet un certain nombre de conditions : outre la renonciation à l'arme nucléaire par Bonn et la reconnaissance de ses frontières, il est nécessaire que la Russie et les pays de l'Est évoluent vers plus de liberté, que chacune des nations d'Europe orientale soit indépendante, que les six pays de la Communauté européenne puissent mettre sur pied une organisation politique et militaire commune « afin de rendre possible un nouvel équilibre » européen et, enfin, que l'Europe s'établisse de l'Atlantique à l'Oural dans la concorde et dans la coopération. Il s'agit donc de dépasser l'ordre institué à Yalta par la voie d'un règlement paneuropéen.

Pourquoi le Général décide-t-il de présenter un tel tableau et un tel projet en ce début du mois de février 1965 ? Le sommet franco-allemand des 19 et 20 janvier 1965 a certainement influé sur le discours gaullien, notamment en ce qui concerne la trame de la démonstration du Général : la question de la réunification allemande. Lors de la rencontre entre de Gaulle et le chancelier Erhard, les Allemands paraissent nerveux quant à l'ouverture française vers l'Est. Pour calmer ses partenaires, le président français promet à Erhard de souligner, dans sa prochaine conférence de presse, que la France continue de se poser en fervent défenseur de la réunification allemande et en fait même une priorité[4]. En réalité, depuis plusieurs semaines déjà, l'idée est présente dans l'esprit du Général, qui sait que le chancelier souhaite se donner les moyens de la réunification en obtenant notamment l'aval de ses alliés français, britannique et américain, détenteurs de droits et responsabilités sur l'Allemagne dans son ensemble[5]. Pour de Gaulle, si la France la soutient, la RFA reviendra peut-être aux principes originels du traité de l'Elysée, adoptant de fait les projets français de détente.

A la suite de la conférence de presse, Erhard remercie de Gaulle pour son appui public à la réunification, même si Schröder voit d'un très mauvais œil l'idée d'européaniser la question

---

[3] Pour les meilleures analyses de la conférence de presse du 4 février 1965, voir Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, pp.134-135 et Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.285-288.

[4] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.285.

[5] Obnubilé par l'idée de réunifier l'Allemagne, Erhard multiplie, jusqu'à sa chute, les initiatives auprès des alliés disposant de droits et responsabilités sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble. Le chancelier est persuadé que la fin de la division dépend de ces derniers, pas de son gouvernement.

allemande[6]. Les propos du président de la République n'ont pas le même effet à Washington, où on les interprète comme cherchant à exclure les Etats-Unis d'un règlement paneuropéen. Pour ne pas perdre le soutien américain, les Allemands se dépêchent de proposer la préparation d'un communiqué franco-anglo-américain dans lequel est affirmée la nécessité de réunifier l'Allemagne « dans l'intérêt de tous les peuples d'Europe et d'autres peuples concernés. »[7] Les Français, pour calmer les esprits inquiets de Washington, démentent les rumeurs selon lesquelles de Gaulle, de concert avec Moscou, ferait tout pour remettre en question le statut quadripartite en Allemagne : on leur indique que la France pense simplement qu'une normalisation des rapports Est-Ouest pourrait exercer une influence positive sur le problème allemand[8]. Couve de Murville rassure Dean Rusk en admettant la nécessité d'une participation américaine à tout règlement allemand[9].

Outre la rencontre franco-allemande, la conférence de presse du 4 février fait suite à la conjonction de plusieurs éléments favorables à cet exercice. La date en elle-même ne paraît pas choisie au hasard : on l'a dit, la conférence de presse se déroule vingt ans exactement après la rencontre de Yalta, tant décriée par de Gaulle depuis deux décennies. Au-delà de ce détail chronologique, mais néanmoins partie prenante de la symbolique gaullienne, le contexte français et international joue un rôle primordial dans la décision de l'Elysée. Il s'agit d'abord de faire savoir aux Français et au reste du monde que la France possède désormais les moyens de sa politique : elle dispose de la bombe atomique, d'une croissance économique soutenue et s'est extirpée de ses ennuis coloniaux.

L'orientation européenne du discours prend d'autant plus de valeur qu'elle contraste avec la direction asiatique que donnent peu à peu les Etats-Unis à leur politique étrangère : en août 1964, le président Johnson fait voter par le Congrès la « résolution du golfe du Tonkin » qui autorise l'engagement américain au Vietnam ; au début de l'année 1965, alors que le degré d'escalade en Indochine ne cesse de croître et que les bombardements massifs du Nord-Vietnam commencent le lendemain même de la conférence de presse du Général, le débat fait rage en Occident sur l'intérêt à accorder à l'engagement communiste et internationaliste des dirigeants du Vietnam du Nord[10]. Au conseil des ministres du 17 février 1965, de Gaulle dénonce l'attitude américaine en expliquant que l'Asie s'apprête à se dresser contre les Etats-Unis, de plus en plus englués en Extrême-Orient, et qu'il est hors de question que la France « les escorte dans cette voie. »[11] Les Européens doivent en outre profiter du fait que les intérêts de Washington se tournent vers l'Asie pour faire entendre leur propre voix[12].

---

[6] Entretien Schröder/Couve de Murville, 24 mai 1965, Bonn. AN, 5AG 1 162. RFA. 1962-1965.
[7] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.287.
[8] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 10 février 1965. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1931.
[9] Entretien Rusk/Couve de Murville, 18 février 1965, Washington. AN, 5 AG 1 201. Etats-Unis, 1962-1965.
[10] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, pp.459-460.
[11] Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle.* Vol.II, *op.cit.*, p.658.
[12] D'après Andreas Wenger et Vojtech Mastny, le relatif sentiment d'abandon au profit de l'Asie touche toute l'Europe occidentale et conduit les Européens, pas seulement les Français, à essayer d'améliorer leur position internationale. Andreas WENGER et Vojtech MASTNY, « New perspectives on the origins of the Helsinki process », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : The Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, pp.3-22.

En parallèle, un règlement paneuropéen des problèmes du continent doit permettre d'éviter une entente américano-soviétique qui se ferait sur le dos des Européens. Or, tout au long de l'année 1965, les deux Grands poursuivent leurs consultations au sujet d'un traité sur la non-prolifération. Maurice Couve de Murville réitère à plusieurs reprises la position française à ce sujet : Paris s'oppose à la multiplication des puissances atomiques et est donc favorable à la non-prolifération, mais signer un tel traité reviendrait à avaliser le monopole des Etats-Unis et de l'URSS[13]. Un autre élément doit être considéré pour expliquer le moment choisi par de Gaulle pour présenter au monde un tableau de l'Europe : la fin de l'année 1964 voit le nombre des entretiens avec des représentants des pays d'Europe de l'Est s'accroître. Les contacts s'intensifient, notamment avec l'URSS, la Pologne et la Roumanie.

Dans la perspective de la conférence de presse du 4 février 1965, le Général entame un véritable dialogue avec les pays membres du pacte de Varsovie dans le but d'établir une détente réelle et durable en Europe, de positionner la France à équidistance de chacun des deux Grands et ainsi de contester l'ordre établi. Il ne remet cependant pas en cause son alliance avec les Etats-Unis, dont l'Europe a encore besoin pour faire face aux éventuelles menaces venues de l'Est, comme il l'indique à Adenauer en juin 1965[14]. Mais le rapprochement franco-soviétique qui s'opère tout au long de l'année 1965 se fonde sur des griefs communs à l'encontre de Washington, notamment le refus du réarmement nucléaire de l'Allemagne fédérale, fut-il indirect comme le prévoit le projet MLF, et la condamnation de l'intervention américaine au Vietnam.

Les limites de cette entente touchent, nous y reviendrons plus loin, à la conception que chacun se fait de la notion de *statu quo*. De Gaulle en appelle au dépassement du système bipolaire, à une réunification de l'Allemagne et – c'est sur ce point que réside le malentendu franco-soviétique – au maintien de l'ensemble des frontières fixées à la fin de la guerre : le Général songe ici à la ligne Oder-Neisse, frontière germano-polonaise que la RFA n'a toujours pas reconnu, et non à la frontière interallemande. Les Soviétiques, eux, recherchent une confirmation générale du *statu quo* politique et territorial, incluant le gel de la division allemande, la reconnaissance de la RDA et le maintien de leur mainmise sur l'Europe orientale. De fait, la communauté de sentiments franco-soviétiques concernant le sort de l'Allemagne que recherche Moscou se révèle d'emblée impossible à réaliser, les conceptions entre les deux pays étant antinomiques.

Quoi qu'il en soit, dès le mois de janvier, un accord SECAM sur la télévision en couleur est négocié à Moscou par le ministre français de l'Information Alain Peyrefitte. Il est signé le 22 mars suivant. La portée politique de l'accord est significative des orientations soviétiques : l'URSS préfère le système SECAM, français, au procédé anglo-saxon PAL. En avril, le ministre soviétique des Affaires étrangères Andreï Gromyko, devenu particulièrement influent depuis l'accession de Brejnev au poste de Secrétaire général du PCUS, se rend en France et, en octobre de la même année, Maurice Couve de Murville fait de même en URSS. Ce dernier ne

[13] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.379.
[14] Entretien de Gaulle/Adenauer, 12 juin 1965. AN, 5 AG 1 162. RFA. 1964-1969.

se limite pas à l'Union soviétique ; dès 1964, il a reçu à Paris tous les ministres des Affaires étrangères des pays de l'Est. Le président polonais Czyrankiewicz y vient en septembre 1965. Couve de Murville répond à l'ensemble de ces visites en 1966 en se rendant dans chaque capitale d'Europe orientale. Dès 1965, Moscou marque le rapprochement franco-soviétique en changeant d'ambassadeur à Paris : Sergueï Vinogradov est remplacé par Valerian Zorine. Celui-ci participe ensuite à toutes les discussions bilatérales jusqu'en 1971. Côté français, l'omniprésence du général de Gaulle sur le dossier russe explique pourquoi, jusqu'à la nomination de Roger Seydoux en 1968, les ambassadeurs en poste dans la capitale soviétique restent relativement effacés.

Il ne faut cependant pas exagérer l'impact des relations franco-soviétiques avant 1966. Les années 1964-1965 sont, selon Marie-Pierre Rey, des années de « tâtonnement » et d'« observation » de l'autre et de ses intentions[15] ; à l'exception de l'accord SECAM, rien de vraiment concret n'en ressort. Une certaine méfiance continue de régner : beaucoup d'incertitudes pèsent sur certains grands problèmes, comme la question allemande, et Moscou attend la réélection, ou non, de De Gaulle en décembre 1965 pour s'engager davantage.

Il reste que la conférence de presse du 4 février a une portée non négligeable sur les discussions relatives à la sécurité européenne et encourage les pays de l'Est à s'engager davantage dans la promotion de leur projet de conférence.

2. Le cheminement d'une idée face au postulat gaullien

Le 20 janvier 1965, le Comité politique consultatif des pays du pacte de Varsovie se réunit dans la capitale polonaise. Il s'agit de la première session de ce genre organisée depuis la chute de Khrouchtchev ; c'est également la première fois qu'une telle réunion est convoquée à l'initiative d'un pays autre que l'URSS, en l'occurrence la RDA. Les principaux sujets de discussion ont trait à la non-prolifération et au principe de non-agression, le tout relié à l'épineuse question allemande. Les participants manifestent leur inquiétude à l'égard du projet occidental de force nucléaire multilatérale. Bien que la MLF soit largement dépassée en ce mois de janvier 1965, les dirigeants d'Europe de l'Est souhaitent prendre des mesures pour éviter une remilitarisation ouest-allemande directe ou indirecte. La Chine, qui dispose de l'arme nucléaire depuis 1964, est également visée : le problème chinois provoque un dialogue houleux entre Brejnev et le dirigeant roumain Gheorghiu-Dej. Selon ce dernier, un traité de non-prolifération ne serait négocié que par les deux Grands sans tenir compte des intérêts de leurs partenaires respectifs. La Roumanie, dont le discours rappelle les contestations similaires faites par la France, s'en prend donc au *condominium* soviéto-américain. Elle s'aligne surtout

[15] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente. (1964-1974)*, *op.cit.*, p.208.

sur les positions de Pékin[16]. Mais la défense du principe de négociation de bloc à bloc l'emporte au sein du Comité.

Le rôle de la Pologne n'est pas négligeable. Elle figure parmi les pays de l'Est les plus préoccupés par un éventuel réarmement allemand. Cherchant toujours à faire adopter à l'Ouest leur plan Rapacki, les Polonais tentent d'utiliser le pacte de Varsovie pour multilatéraliser leur politique anti-RFA, émoussée selon eux dans les autres capitales de l'Est. Ils reprennent ainsi avec force leur proposition de réunir une conférence sur la sécurité européenne qui devrait aboutir à la reconnaissance par les Occidentaux de la frontière Oder-Neisse et à la signature d'un pacte de non-agression. Soutenue par la RDA qui, de son côté, cherche à exister en tant qu'Etat, la Pologne voit la Roumanie se dresser sur son chemin. Alors que la première souhaite faire du pacte de Varsovie un organe de consultation véritable en faisant approuver par tous son idée de conférence, Bucarest considère cela comme une perte supplémentaire de souveraineté au profit de Moscou[17].

Reste que la Pologne réussit son coup. A partir de janvier 1965, tous les Etats d'Europe orientale, avec l'accord concerté de l'URSS, reprennent à leur compte le projet de conférence et n'hésitent pas à le soumettre à leurs interlocuteurs occidentaux aux moments opportuns. L'accent y est mis sur la nécessité de la non-agression de bloc à bloc, comme l'indique le communiqué publié à l'issue de la réunion du Comité consultatif du 20 janvier[18]. Par contre, le plan Rapacki fondé sur la création d'une zone tampon en Europe centrale tombe peu à peu en désuétude dans la mesure où on comprend à l'Est qu'il faut davantage tenir compte de l'attachement atlantique de la RFA. Seuls les Polonais, obsédés par le réarmement allemand, continuent jusqu'à la fin de l'année 1965 à réitérer leur offre de manière bilatérale[19].

Entre avril et juillet 1965, Moscou multiplie les communiqués communs avec ses alliés à propos de la sécurité européenne. Le principe de non-agression tient une place centrale : il s'agit de se prémunir contre le projet occidental de force nucléaire multilatérale, perçu, malgré son abandon, comme une menace volontairement dirigée vers l'Est[20]. Le 10 avril, le renouvellement du pacte polono-soviétique fournit l'occasion aux dirigeants des deux pays de

---

[16] Vojtech MASTNY, Malcolm BYRNE (eds.), *A Cardboard Castle ? An Inside History of the Warsaw Pact. 1955-1991*, Budapest, Central European University Press, 2005, p.179.

[17] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, pp.85-86.

[18] Les interventions de l'ensemble des participants ainsi que les communiqués finals de toutes les réunions du Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie sont consultables sur le site du *Parallel History Project on Cooperative Security (PHP)* : http://www.php.isn.ethz.ch/collections/

[19] En septembre 1965, alors en visite à Paris, le vice-ministre des Affaires étrangères Marian Naszkowski demande à Couve de Murville son avis sur le plan Rapacki exposé à l'ONU en décembre 1964 (Entretien Couve de Murville/Naszkowski, 10 septembre 1965, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969). Jusqu'en juillet 1965, les Soviétiques considèrent eux aussi la proposition Rapacki comme toujours valable. En avril, Gromyko y fait référence en France lorsqu'il demande à ce que des mesures soient prises contre le révisionnisme allemand. Il rappelle l'utilité qu'auraient l'institution de part et d'autre du rideau de fer d'une zone dénucléarisée et la conclusion d'un traité de non-agression entre les forces de l'OTAN et celles du Pacte de Varsovie. (Le directeur français des Affaires politiques au Quai d'Orsay, Charles Lucet, rend compte à son homologue allemand de la visite de Gromyko à Paris en avril 1965. AMAE, entretien Lucet/Meyer-Lindenberg, 3 mai 1965, Paris. Europe 1961-1965, URSS, vol. 1932).

[20] Csaba BÉKÉS, « The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process, 1961-1970 », in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, *op.cit.*, p.114-115.

réaffirmer la solidarité de tous les Etats membres du pacte de Varsovie[21]. C'est véritablement à partir de l'été 1965 que l'URSS fait sien le projet de conférence sur la sécurité européenne, comme le Quai d'Orsay le note à l'époque[22]. Dans le but de promouvoir la conférence, les Soviétiques utilisent, outre leurs satellites, leurs principaux organes d'influence que sont le Conseil mondial de la paix et le Comité International pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CISCE), créé en 1963. Ces deux instances organisent des fora et des congrès à échelle européenne, voire mondiale, censés conduire l'opinion occidentale à soutenir un projet souvent présenté comme une conclusion symbolique de la Seconde Guerre mondiale[23]. On remarque d'emblée l'omniprésence d'Andreï Gromyko sur ce dossier. Celui-ci joue en effet un rôle de premier ordre durant tout le processus d'Helsinki, de 1965 au milieu des années 1980. A Moscou, le MID, ministère soviétique des Affaires étrangères, constitue le principal porteur du projet[24]. Très vite, Leonid Brejnev prend lui aussi à cœur l'idée de tenir une conférence et en fait quasiment une affaire personnelle.

Au moment où les pays de l'Est font de la conférence un objectif essentiel à atteindre, la conférence de presse du 4 février 1965 raisonne dans les capitales du pacte de Varsovie comme un encouragement à aller de l'avant sur le thème de la sécurité européenne. Ainsi les Polonais soulignent, en les isolant de leur contexte, nombre d'éléments issus du discours du général de Gaulle qui sont favorables à leurs thèses. Ils perçoivent la proposition française de parvenir à un règlement paneuropéen des problèmes du continent comme étant un écho à leur projet. Ils s'imaginent surtout intervenir dans la fixation des frontières et des armements de l'Allemagne. Pour autant, Varsovie ne voit pas d'un bon œil toutes les conditions de la France à l'instauration de la paix en Europe. C'est le cas notamment du renforcement politique et militaire des Six voulu par le président de la République : pour les Polonais, comme pour l'ensemble des pays de l'Est, les Communautés européennes ne représentent qu'un moyen d'aider l'Allemagne à se relever. Quant au couple franco-allemand, il n'est acceptable que si la France prédomine sur la RFA. Par conséquent, la Pologne penche pour une organisation européenne souple de l'Atlantique à l'Oural. Mais, selon les Français, les autorités de Varsovie, Gomulka en tête, auraient peur de s'engager dans un système susceptible de remettre en cause le régime communiste[25].

En raison de la politique de « détente, entente et coopération » initiée par de Gaulle, la France apparaît somme toute aux yeux des dirigeants de l'Est comme un partenaire à privilégier sur le terrain de la sécurité européenne. Les refus de la MLF, de l'intégration atlantique, de la supranationalité au sein des Six ainsi que la condamnation de la guerre du Vietnam ne font que confirmer, pour Moscou, une communauté de vues grandissante avec Paris. Le Quai d'Orsay relève l'insistance des Soviétiques auprès de la France à vouloir faire accepter un pacte européen de sécurité collective par lequel tous les Etats du continent se

[21] Dépêche n°1011 de Philippe Baudet, 13 juillet 1965. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1573.
[22] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 22 octobre 1965. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1933.
[23] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-1975. Optimism, doubt, or defiance ? », *art.cit.*, pp.65-81.
[24] *Ibid.*, p71.
[25] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 30 août 1965. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 369.

donneraient mutuellement des assurances contre toute agression provenant de l'un d'entre eux. Aussi les Russes se réfèrent-ils parfois à l'engagement pris par la RFA à l'égard des Occidentaux en 1954 de ne pas utiliser la force pour parvenir à la réunification ou à la remise en cause des frontières : à l'Est, on estime nécessaire de rendre cet engagement opposable à la RFA par tous les pays d'Europe[26].

La stratégie déployée pour amener les Français à discuter du projet de conférence relève, dans un premier temps, de l'appareil diplomatique. Certes, on l'a vu, les ministres des Affaires étrangères de l'Est abordent le sujet quand ils sont à Paris – Gromyko le fait en avril 1965 – mais ce sont surtout les ambassadeurs et leurs principaux conseillers qui présentent les propositions initiales. En juillet 1965, un conseiller à l'ambassade soviétique, Youri Doubinine, cherche à obtenir de François Puaux, le directeur d'Europe au Quai d'Orsay, que soit établi un lien entre d'une part la volonté exprimée en février par le général de Gaulle de régler la question allemande par un accord entre tous ses voisins et d'autre part le projet de conférence européenne. Doubinine est persuadé que la France, comme l'URSS, est favorable à une confirmation du *statu quo* territorial en Europe, c'est-à-dire à une confirmation à la fois de la frontière Oder-Neisse qui sépare l'Allemagne de la Pologne que Bonn se refuse de reconnaître et de la frontière interallemande. Une conférence serait un excellent moyen de parvenir à ce résultat[27].

Le témoignage du diplomate concorde avec le compte-rendu de l'entretien franco-soviétique trouvé dans les archives du ministère français des Affaires étrangères : alors que tout au long des discussions des 7 et 15 juillet 1965, les deux parties n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente concret sur les moyens de garantir la sécurité en Europe, la proposition soviétique suscite une attitude moins négative chez Puaux[28]. Jusque-là, le directeur d'Europe a rejeté tout ce qui lui était soumis : un simple pacte de non-agression européen, la liquidation des bases étrangères, la création de zones dénucléarisées en Europe centrale, un pacte de non-recours à l'arme nucléaire. Sur la conférence européenne de sécurité, il demande des précisions. Doubinine souhaite alors que Couve de Murville et Gromyko en discutent à Moscou au mois d'octobre suivant. Si le ministre français semble porter un intérêt limité à l'idée, le projet est cependant bel et bien lancé[29] : « en juillet 1965, rapporte Doubinine, à l'ambassade nous avons compris que l'idée de conférence devenait possible. Nous avons décidé de nous y accrocher et d'avertir Moscou. »[30]

C'est précisément en juillet 1965 que l'offensive soviétique envers les Occidentaux concernant la conférence commence réellement. La conférence de presse du 4 février 1965 ainsi que les entretiens franco-soviétiques figurent parmi les facteurs essentiels pour expliquer ce qui s'apprête à devenir une obsession soviétique. Reste à l'URSS à obtenir un franc soutien. En janvier 1966, l'ambassadeur Zorine tente d'user de références historiques connues des

---

[26] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 22 octobre 1965. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1933.
[27] Youri DOUBININE, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique. Témoignage d'ambassadeur*, Paris, Imaginaria, 2001, pp.214-216.
[28] Entretiens Puaux/Doubinine, 7 et 15 juillet 1965, Paris. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1932.
[29] Entretien Couve de Murville/Gromyko, 29 octobre 1965, Moscou. AN, 5 AG 1 186. URSS, 1958-1965.
[30] Youri DOUBININE, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique*, *op.cit.*, p.216.

diplomates français pour les convaincre d'accepter : il fait l'éloge de Louis Barthou, ministre français des Affaires étrangères en 1934, qui « cherchait à renforcer les positions internationales de la France par la création d'un système de sécurité collective en Europe et par le rapprochement avec l'URSS »[31]. Si, selon Zorine, dans les années 1930, un tel système était censé prévenir le danger allemand, une conférence paneuropéenne doit avant tout empêcher la renaissance du revanchisme allemand.

L'ambassadeur joue sur les ambigüités du terme de « sécurité collective », qui n'a pas le même sens en 1934 et en 1965. En 1934, tandis que la SDN et son modèle inédit de sécurité collective tombent peu à peu en désuétude, cette notion retrouve son sens d'avant 1914 en ce qu'elle est synonyme de « défense collective » : il s'agit de mettre sur pied une alliance interétatique directement tournée contre un ou plusieurs ennemis communs. Cette alliance, du fait de l'accroissement de puissance qu'elle confère à ses membres, constitue une menace pour les pays qui n'en font pas partie[32]. Zorine oublie en outre de préciser deux choses. D'abord, que c'est l'attitude complaisante de la Pologne de Pilsudski envers Hitler qui a conduit Barthou à envisager un rapprochement avec l'URSS, Français et Polonais étant alliés depuis les années 1920. Ensuite, que le ministre français entendait intégrer à son projet l'Italie de Mussolini, avec laquelle il tentait de trouver un accord. Ce projet ne survécut pas à la mort de Barthou, tué lors de l'attentat perpétré à l'encontre du roi Alexandre de Yougoslavie par des nationalistes croates à Marseille le 9 octobre 1934[33].

La sécurité collective telle qu'elle est entendue dans les années 1960 s'appuie sur le modèle onusien. Il s'agit avant tout de promouvoir le non-recours à la force – ce que veulent les Soviétiques avec la CSE – sans pour autant limiter les armements. Ce modèle ne peut fonctionner « qu'en reconnaissant la responsabilité particulière des Etats les plus puissants, les mieux à même d'agir pour rétablir si nécessaire la paix »[34], ce qui équivaut à la reconnaissance d'une hégémonie collective et justifie en grande partie l'intérêt de Moscou pour le projet polonais : un système paneuropéen de sécurité collective serait évidemment dominé par l'URSS, pays le plus puissant du continent.

La question du revanchisme de l'Allemagne liée à son réarmement, qui plus est atomique, est très présente en 1965 dans les premières approches soviétiques envers la France sur la conférence. On l'a vu, les représentants du Kremlin à Paris sont persuadés que les dirigeants français se contenteraient parfaitement d'un *statu quo* européen et allemand. En février, lors de sa conférence de presse, de Gaulle insiste pourtant sur l'« anomalie allemande ». A croire que les Soviétiques en font fi et préfèrent concentrer leur attention sur la volonté du Général que Bonn reconnaisse ses frontières et ne puisse accéder à l'arme nucléaire. Si, au regard de certains entretiens franco-soviétiques, il est compréhensible que les Russes voient dans les Français leur meilleur soutien, la position gaullienne sur l'Allemagne – comme celle des Etats-

[31] Note de la direction d'Europe orientale, 22 janvier 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[32] Serge SUR, « Sécurité collective », in Thierry DE MONTBRIAL et Jean KLEIN, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, pp.305-309.
[33] René GIRAULT, Robert FRANK, *Turbulente Europe et nouveaux mondes. 1914-1941*, Paris, Payot, 2004, pp.336-344.
[34] Serge SUR, « Sécurité collective », *art.cit.*, pp.305-309.

Unis[35] et de la Grande-Bretagne[36] – se caractérise pourtant par une constance à toute épreuve. Ainsi, en juillet 1965, de Gaulle déclare à Zorine :

> « Sur l'immédiat, nous ne pensons pas qu'il y ait entre nous de divergences, car ni vous ni nous ne voulons changer par la force la situation qui existe, c'est-à-dire le *statu quo*. Certes, l'on pourrait toujours souhaiter qu'il y ait des modifications dans les données actuelles des problèmes, mais nous pensons, ainsi que vous-mêmes, qu'à l'heure actuelle il vaut mieux ne pas bouleverser ce qui existe ; et cela concerne tous les sujets. Voilà pourquoi nous avons noté avec satisfaction que dans les histoires de l'Allemagne et de Berlin vous n'avez pas manifesté beaucoup d'activisme et vous savez que nous n'encourageons ni les Allemands ni nos Alliés à en montrer. »[37]

Ces paroles du président de la République semblent confirmer les Soviétiques dans leurs idées à propos des objectifs français. Zorine les comprend certainement comme un encouragement à poursuivre dans la voie du *statu quo*. Certes, de Gaulle force le trait pour montrer à son interlocuteur que Paris et Moscou peuvent parvenir à un réel terrain d'entente ; pour autant, il ne se contredit pas. Ainsi, il refuse catégoriquement de reconnaître la RDA. A ses yeux, le règlement de la question allemande, et donc de la division de l'Europe, n'est possible que sur le long terme. Avant d'y arriver, une détente durable doit être établie sur le continent. Il importe par conséquent de commencer par se donner les moyens de créer une atmosphère dépourvue de tension. Une fois cela réalisé, on pourra envisager la réunification de l'Allemagne. C'est bien ainsi que les Allemands, eux, ont compris le sens de la conférence de presse du 4 février. En mars 1965, au congrès de la CDU à Düsseldorf, Ludwig Erhard se plaint du trop long délai prévu par la France : « Je ne peux pas demander au peuple allemand d'attendre vingt ou trente ans le jour de sa réunion. »[38]

Malgré tout, on perçoit une certaine ambigüité dans l'attitude française sur l'Allemagne quand il s'agit d'aborder ce thème avec les Soviétiques. Le 27 avril 1965, de Gaulle dit clairement à Gromyko qu'il n'est pas pressé de réunifier l'Allemagne[39]. Il répète la même chose à plusieurs reprises durant l'année suivante. De même, la discussion citée par Benedikt Schoenborn entre Maurice Couve de Murville et le premier ministre Georges Pompidou au soir de ce 27 avril révèle un état d'esprit. Au sujet des entretiens avec Gromyko, Pompidou pose la question : « Ceci signifie que vous lui marquez, par exemple, que nous ne sommes pas pour la

---

[35] Dans l'esprit du président Johnson, il importe d'« améliorer l'environnement Est-Ouest afin de parvenir à l'unification de l'Allemagne dans le cadre d'une Europe élargie, pacifique et prospère ». Conférence de presse de Lyndon Johnson, 7 octobre 1966. Cité par Thomas SCHWARTZ, « Lyndon Johnson and Europe. Alliance Politics, Political Economy, and "Growing out of the Cold War" », in H.W. BRANDS (ed.), *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: beyond Vietnam*, Texas A&M University Press, 1999, p.48.

[36] Pour les Britanniques, la réunification allemande ne pourra être réalisée que dans le cadre d'une réconciliation définitive entre l'Est et l'Ouest permettant la création d'un ordre de paix européen dans lequel l'Allemagne ne constituerait pas une menace pour les autres pays. Comme de Gaulle, les gouvernements britanniques qui se succèdent dans les années 1960, qu'ils soient conservateurs ou travaillistes, encouragent la RFA à entamer des discussions directes avec l'URSS et les autres pays de l'Est sur le problème de la réunification. Luca RATTI, « Britain, the German Question and the Transformation of Europe. From *Ostpolitik* to the Helsinki Conference, 1963-1975 », in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, *op.cit.*, pp.83-97.

[37] Entretien de Gaulle/Zorine, 5 juillet 1965, Paris. AN, 5 AG 1 186. URSS, 1958-1965.

[38] Télégramme de Seydoux, 29 mars 1965. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol.1605. Cité par Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.287.

[39] Entretien de Gaulle/Gromyko, 27 avril 1965, Paris. AN, 5 AG 1 186. URSS, 1958-1965.

réunification de l'Allemagne ? » Le ministre des Affaires étrangères contredit le chef du gouvernement mais le doute n'en subsiste pas moins[40].

La question de l'attitude française face à la réunification allemande a fait couler beaucoup d'encre mais quelques facteurs d'explication se dégagent particulièrement. Concernant de Gaulle lui-même, il est clair qu'il juge non réunies les circonstances nécessaires à la réunification ; d'où ses propos à Gromyko. Mais le Général est parfaitement conscient du fait que si les Occidentaux n'encouragent pas l'unité allemande, les Soviétiques vont profiter de la situation. Par conséquent, l'Ouest doit faire preuve de réalisme. Au niveau de l'appareil diplomatique, on perçoit les choses d'une autre manière. Beaucoup de diplomates avouent se satisfaire pleinement de la division allemande dans la mesure où une Allemagne réunifiée ferait figure de mastodonte économique et démographique aux côtés d'une France moins riche et moins peuplée[41]. Benedikt Schoenborn cite deux études françaises de 1965 établissant que la réunification élèverait à terme le niveau de vie en Allemagne, malgré le retard de la RDA, et ferait imploser la CEE en raison d'une réorientation du commerce allemand vers l'Est[42]. Il reste que, tout au long de la guerre froide et en dépit des appréhensions de certains, la France se pose en soutien résolu du principe de réunification de l'Allemagne et considère sa division comme un état de fait provisoire dû aux circonstances de l'après-guerre.

Avant d'aller plus loin, il convient de préciser que la France n'est pas la seule, parmi les Etats occidentaux, à être interrogée par l'Est sur l'idée de conférence européenne. Un effet de source pourrait laisser croire que Paris constitue l'objectif principal de Moscou. Une telle interprétation équivaudrait d'une part à donner trop d'importance au rôle joué par la France et d'autre part à dissimuler un pan entier de la politique européenne soviétique et de la politique orientale des autres pays de l'Ouest. Car la RFA, la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Italie, les Etats scandinaves développent peu à peu une nouvelle attitude à l'égard de l'URSS et de ses satellites. En retour, le projet de conférence européenne leur est immanquablement soumis.

En RFA, dès son arrivée au pouvoir en octobre 1963, le chancelier Erhard prévoit de réussir un « coup magistral » sur la réunification allemande et les relations avec Moscou. Il compte notamment accorder une aide économique massive à l'URSS en échange de concessions politiques sur l'Allemagne[43]. Son plan consiste à octroyer aux Soviétiques des crédits à long terme et à investir dans de grands travaux de construction visant à la mise en valeur de la Sibérie et de ses ressources. Au bout de dix ou vingt ans, la RFA ayant contribué au développement de l'URSS, le Kremlin donnerait en échange son feu vert à l'organisation d'élections libres en RDA. Dès lors, la question des frontières allemandes serait aisément résolue[44]. Dans la stratégie d'Erhard, aucune place n'est faite à la conférence proposée par les pays de l'Est. Il faut attendre l'arrivée de Kurt Kiesinger à la chancellerie et de Willy Brandt

[40] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.289.
[41] Entretiens avec Gabriel Robin, Paul Poudade, Jacques Andréani, Philippe Husson, Jean François-Poncet.
[42] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.289.
[43] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée, op.cit.*, p.253.
[44] *Ibid.*, pp.253-254.

au ministère des Affaires étrangères en décembre 1966 pour que les Allemands de l'Ouest commencent à s'intéresser au projet soviétique[45].

A Washington non plus, l'idée de réunir une conférence paneuropéenne sur la sécurité ne retient guère l'attention en 1965, d'abord parce que les Etats-Unis ne sont pas, pour l'instant, invités à prendre part à un tel évènement – alors qu'ils l'étaient au moment où Rapacki proposait son plan à l'ONU en décembre 1964 –, ensuite parce qu'elle va à l'encontre de la conception que le président Johnson se fait de la détente et de la sécurité européenne. A ses yeux, il est hors de question d'abandonner le soutien au principe de réunification allemande, de consacrer le *statu quo* politique et territorial européen et, de fait, de remettre en cause l'alliance germano-américaine[46]. Or, le projet de Moscou s'inscrit pleinement dans cet ordre d'idées.

Quant au gouvernement britannique d'Harold Wilson, s'il est convaincu qu'une réunification allemande n'est possible que dans le cadre d'une réconciliation Est-Ouest, il considère que la RFA doit se préparer à reconnaître la ligne Oder-Neisse si elle veut améliorer ses rapports avec l'Est. Pour Londres, il revient à Bonn de montrer l'exemple en matière de dialogue avec les pays communistes : c'est le seul moyen de réduire les tensions en Europe[47]. Ainsi, Wilson voit d'un très bon œil les tentatives ouest-allemandes d'*Ostpolitik* et, dès 1967, estime que le projet de conférence sur la sécurité peut favoriser le rapprochement paneuropéen.

Le cas italien souligne à la fois les similarités avec les orientations françaises et la spécificité de la France dans le jeu soviétique. En outre, l'Italie est le premier pays occidental à accepter la CSE.

En 1965, la proposition soviétique ne s'effectue que de manière bilatérale. Les Russes et les Polonais se contentent de tâter le terrain, de voir si leur idée est recevable. C'est ce que fait Doubinine à Paris en juillet. A Rome, le désir de détente est identique. Cela se traduit en politique intérieure par la formation, en décembre 1963, d'un gouvernement de coalition dirigé par Aldo Moro et composé de démocrates-chrétiens et de socialistes du PSI, parti dont l'idéologie reste proche de celle du PCI. Dans ce contexte, les préceptes de la nouvelle politique étrangère italienne attirent l'attention du Kremlin. La question allemande vient au premier plan, mais dans un registre qui diffère du dialogue franco-soviétique. En janvier 1963, lorsque le général de Gaulle et le chancelier Adenauer signent le traité de l'Elysée, une grande partie de l'opinion publique italienne est inquiète de voir se renouer un autre « Axe » dans lequel l'Allemagne serait à nouveau impliquée[48]. L'idée d'une détente avec Moscou n'en est que plus intéressante. Par ailleurs, la vague de terrorisme due à la minorité autonomiste sud-tyrolienne soutenue par l'extrême droite autrichienne et ouest-allemande – le sud du Tyrol est rattaché à l'Italie depuis 1919 – est très vite attribuée au revanchisme allemand. Pour certains, une reconnaissance de la RDA aurait le mérite de presser Bonn à mettre fin à la violence[49]. De même, la guerre du Vietnam est, comme en France, très impopulaire dans la péninsule. Les

---

[45] Petri HAKKARAINEN, *A State of Peace in Europe : West Germany and the CSCE, 1966-1975*, *op.cit*.
[46] Melvyn P. LEFFLER, *For the Soul of Mankind*, *op.cit.*, pp.215-216.
[47] Luca RATTI, « Britain, the German Question and the Transformation of Europe », *art.cit.*, pp.84-85.
[48] Johannes LILL, « La RDA et l'Italie. 1949-1973. Perspectives et limites de l'approfondissement des relations bilatérales », in Ulrich PFEIL dir., *La RDA et l'Occident. 1949-1990*, *op.cit.*, p.214.
[49] *Ibid.*, p.215. Johannes Lill cite un commentateur célèbre du quotidien *Corriere della Serra*.

gouvernements italiens mettent en œuvre une politique plus critique à l'égard des Etats-Unis et tentent en parallèle de servir de médiateurs dans le conflit vietnamien[50]. En 1965, quand Amintore Fanfani est élu président de l'Assemblée des Nations Unies, il exprime son souhait que le monde puisse dépasser la division en blocs[51].

Aux yeux de Moscou, des similarités se dégagent à l'Ouest et contribuent à faire de certains pays, comme la France et l'Italie, des soutiens potentiels au projet de conférence. Rome comme Paris, la seconde plus que la première toutefois, ont tendance à remettre en cause la politique extérieure des Etats-Unis désormais tournée vers l'Asie. Dans cette optique, l'aspect paneuropéen de ce que pourrait être une conférence est davantage souligné par l'URSS. La volonté de détente commune aux Européens profite également aux objectifs soviétiques. Néanmoins, la France se situe dans une perspective internationale qui en ferait un partenaire de poids en Europe de l'Ouest si jamais elle acceptait d'organiser une réunion européenne : elle dispose de droits quadripartites sur l'Allemagne et sur Berlin ; l'aura du général de Gaulle demeure incomparable parmi les chefs d'Etat ouest-européens ; sa politique de détente, au milieu des années 1960, est bien plus poussée que celle des voisins de la France. Aussi importe-t-il de voir comment on réagit à Paris à l'idée polono-soviétique de réunir une conférence sur la sécurité européenne.

3. En France : méfiance et circonspection

Dans ses mémoires, Youri Doubinine se plaint de la fermeté des Français face aux propositions soviétiques sur la sécurité européenne. Il lui paraît très difficile de leur faire accepter quelque chose : « un résultat positif se faisait attendre. Une bonne viande, arrosée par des bordeaux fins ne furent pas de grand secours. »[52] Il faut dire que les dirigeants et diplomates français restent très méfiants à l'égard des Soviétiques ; les réflexes de guerre froide continuent d'exister et ne disparaissent pas du jour au lendemain. Au Quai d'Orsay, on est conscient que l'un des buts essentiels de la tentative de rapprochement avec la France consiste à « agrandir les fissures que les Soviétiques croient voir apparaître entre la France et les Etats-Unis, comme entre la France et l'Allemagne ».

Moscou, toujours selon le ministère des Affaires étrangères, recherche soit un accord de fond avec Paris sur la sécurité européenne, soit à créer des remous dans l'opinion allemande en usant d'« offres secrètes, d'articles de presse et d'indiscrétions ». Un objectif est particulièrement visé : « la reconnaissance publique d'une communauté de sentiments entre la France et l'URSS sur la question de l'avenir de l'Allemagne. »[53] Certes, le 25 janvier 1965, de Gaulle indique à l'ambassadeur Vinogradov que la question de la réunification de l'Allemagne ne saurait être tranchée sans l'accord de l'Europe occidentale et de l'URSS ; mais si des

50 Frédéric ATTAL, *Histoire de l'Italie de 1943 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2004, p.233.
51 *Ibid.*
52 Youri DOUBININE, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique*, *op.cit.*, p.215.
53 Projet du 5 janvier 1965 sur les rapports franco-soviétiques. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1931.

échanges de vues franco-soviétiques doivent s'engager sur ce sujet, prévient le Général, « ils seraient d'avance condamnés à l'échec si le gouvernement soviétique avait l'intention de les conduire dans un esprit systématiquement malveillant vis-à-vis des alliés de la France et en particulier des Etats-Unis. Il va également de soi que tout examen en commun de la question allemande ne pourrait que tourner court si le gouvernement soviétique mettait au premier plan de la discussion la reconnaissance de la RDA et sa conception des deux Allemagne. »[54]

L'injonction ne peut pas être plus claire. La France n'a l'intention de remettre en cause ni l'alliance avec les Etats-Unis, ni la relation franco-allemande, ni son partenariat avec chacun de ses alliés. Il est hors de question de négocier sur le dos de l'Allemagne ; de Gaulle le prouve en refusant systématiquement d'aborder le problème de la RDA. Il espère cependant que Washington réagit comme lui à l'encontre des visées russes touchant à la solidarité occidentale car, selon lui, Moscou ne songe qu'à manipuler la France de manière à l'arracher au bloc occidental « et à pouvoir engager la conversation avec les Américains après les avoir affaiblis »[55]. Bref, la crainte du *condominium* entre les deux Grands demeure. Aussi les Français demandent-ils à leurs alliés d'outre-Atlantique de les informer de chaque conversation américano-soviétique qui toucherait à la sécurité européenne[56]. De Gaulle est donc lucide quant aux velléités du Kremlin à utiliser la France pour mieux négocier avec les Etats-Unis.

L'appréciation de la France sur les autres pays de l'Est diffère. Elle applaudit à leur volonté nouvelle d'acquérir plus d'indépendance et de renouer des liens avec l'Occident. Mais le Quai d'Orsay préconise la prudence sur l'attitude à adopter à cet égard. En effet, on estime malveillant le regard que porte Moscou sur le rapprochement de ses satellites d'Europe orientale avec l'Ouest, rapprochement qui pourrait conduire à la division du camp socialiste mais auquel l'URSS ne peut s'opposer en raison du conflit avec la Chine. Seules les contreparties économiques à en tirer sont positivement perçues par les dirigeants soviétiques dans la mesure où elles allègeraient le fardeau de l'économie de l'URSS.

Par conséquent, à Paris, on considère nécessaire de ne pas donner l'impression de vouloir dresser les pays de l'Est contre leur puissance de tutelle. On pense également que les « démocraties populaires » doivent faire preuve d'intelligence et d'habileté pour ne pas offrir à Moscou des motifs d'intervention brutale[57].

Les Français font toutefois des distinctions selon les Etats concernés. Le 14 décembre 1964, Couve de Murville, ayant reçu peu de temps auparavant les délégations yougoslave, tchèque et bulgare et s'apprêtant à rencontrer les Hongrois, explique à Dean Rusk que « ces pays se tournent naturellement vers la France en raison de leurs liens d'autrefois » mais aussi que la liberté d'action des pays communistes dépend de leur situation géographique : plus ils sont éloignés de l'Allemagne, moins ils se préoccupent de la question allemande, plus ils sont autonomes. Le ministre souligne le cas de la Roumanie, jugée particulièrement autonome et

[54] Document « de Gaulle à Vinogradov le 25 janvier 1965 à propos du problème allemand », AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1931.
[55] Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle.* Vol.II, *op.cit.*, pp.912-913.
[56] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 10 février 1965. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1931.
[57] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 20 avril 1965. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.

disposant de ressources naturelles variées. Néanmoins, ajoute-t-il, les Roumains entendent rester communistes et ne pas rompre avec Moscou dans la mesure où les dirigeants comptent garder leur pouvoir et ne pas reproduire la situation d'avant-guerre qui consistait à ignorer systématiquement l'URSS[58]. La perception que se fait le ministre de l'attitude roumaine est relativement juste, contrairement à ce qu'on trouve parfois dans les notes du ministère. Une certaine naïveté apparaît cependant en France au fur et à mesure que Bucarest clame son indépendance vis-à-vis des Russes. Les perceptions semblent peu à peu faussées, notamment après l'accession de Nicolas Ceausescu au poste de premier secrétaire du parti communiste roumain en mars 1965.

Pour ce qui est de la Pologne, la diplomatie française admet que ses tentatives de rapprochement avec l'Ouest ont pour but principal d'aboutir à un accord sur la sécurité européenne fondé sur une politique anti-allemande, mais qu'elle cherche aussi, à travers ce projet paneuropéen, à accroitre la marge de manœuvre des pays du pacte de Varsovie par rapport à Moscou. Il faut voir dans cette certitude une constante de la politique gaullienne de détente : si les pays de l'Est multiplient les contacts avec les Occidentaux, c'est parce qu'ils souhaitent se détacher progressivement de la tutelle soviétique. Ainsi, on estime au Quai d'Orsay que, pour les Russes, un tel accord constitue une monnaie d'échange : il permet de monnayer l'évolution inévitable de l'Europe orientale contre la consécration de la division de l'Allemagne[59]. Nous verrons que l'acceptation par la France du principe de conférence sur la sécurité européenne se fonde, dans les années qui suivent, sur la conviction que l'un des avantages majeurs d'une pareille réunion est de permettre aux Etats d'Europe orientale de s'exprimer en leur nom propre. Sur ce point également, le malentendu franco-soviétique est patent : l'URSS cherche non seulement à consacrer, *via* la CSE, le *statu quo* territorial, mais elle envisage aussi la reconnaissance de sa mainmise sur les pays de l'Est.

Ce double objectif conduit Moscou à porter un intérêt nouveau à ses relations avec la RDA. L'ambassadeur Philippe Baudet note la solidarité accrue de l'URSS envers le « régime de Pankow » : c'est une véritable politique de revalorisation de l'Allemagne de l'Est qui est initiée à partir de mars 1965 dans l'optique de la faire reconnaître par les Occidentaux. Cependant, cette solidarité passe après le besoin soviétique d'édulcorer la propagande est-allemande : Ulbricht envisage le *statu quo* comme une première étape vers une réunification de l'Allemagne sous l'égide d'un régime communiste. Or, pour Moscou, le *statu quo* représente un objectif en soi et, selon Baudet, la France est le pays le plus à même de l'aider dans cette réalisation : « la France est la puissance dont ils espèrent le plus évidemment une évolution qui puisse servir à desserrer les ressorts du butoir occidental sur la question allemande »[60]. C'est tout l'enjeu des propositions de conférence sur la sécurité européenne.

Et si les Français restent méfiants à l'égard des Soviétiques – on craint à Paris que les dirigeants du Kremlin ne se servent de la France pour justifier leur propagande relative à la sécurité européenne et comme une simple étape vers un dialogue avec Bonn et Washington –

[58] Entretien Couve de Murville/Rusk, 14 décembre 1964, Paris. AN, 5 AG 1 201. Etats-Unis. 1962-1965.
[59] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 20 avril 1965. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[60] Dépêche n°1011 de Philippe Baudet, 13 juillet 1965. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1573.

ils ne le sont pas moins vis-à-vis de leur projet de conférence. Selon de Gaulle, en janvier 1965, l'insistance des pays de l'Est sur le plan Rapacki empêche pour l'instant toute négociation paneuropéenne sur l'Allemagne. Moscou n'accepterait un règlement allemand qu'en exigeant un désarmement définitif du centre de l'Europe, c'est-à-dire une neutralisation de l'Allemagne. C'est du moins l'argument que fait valoir le Général lorsque Ludwig Erhard lui propose d'entamer des discussions franco-germano-anglo-américaines sur la réunification conduisant ensuite à un accord avec les Soviétiques. Sans surprise, le président français insiste sur la nécessité que soit, au préalable, instaurée en Europe une détente durable, consécutive à une évolution des régimes politiques de l'autre côté du rideau de fer[61].

Si, on l'a vu, le plan Rapacki tombe progressivement en désuétude au profit de l'idée d'un pacte de non-agression qui prendrait la forme d'une conférence sur la sécurité, la méfiance française vis-à-vis des intentions soviétiques reste de mise, d'autant plus qu'au regard du Quai d'Orsay, le projet de conférence se caractérise par son manque de précision et son aspect vague[62]. Les analyses qui y sont consacrées le présentent comme un moyen nouveau de parvenir à la consécration du *statu quo* politique et territorial européen – par opposition à la politique de force de Khrouchtchev –, à une réorientation de l'attitude occidentale concernant la question allemande et à la remise en cause d'une construction européenne jugée trop profitable à la RFA[63]. Les réticences françaises à l'égard du projet soviétique s'expliquent donc par le désir de Paris de ne rien accepter qui puisse geler la division allemande et, par là, celle de l'Europe tout entière, de même qu'il importe pour les Français de prendre garde à ne pas conférer à l'URSS un droit de regard dans les affaires ouest-européennes.

Aussi, tout en les priant d'être plus précis quant à la formulation et au contenu de leur proposition, les Français opposent-ils aux pays de l'Est une série de remarques quant à l'acceptation d'une conférence sur la sécurité européenne. Elles touchent à ce que doit être la détente et au problème de l'européanisation de la question allemande. Quand le 10 septembre 1965, le Polonais Naszkowski demande son opinion à Maurice Couve de Murville sur le projet, le ministre français explique que si une telle conférence devait avoir lieu, les Etats-Unis, en tant que garants de la sécurité des Européens de l'Ouest, y participeraient.

De plus, pour qu'une CSE soit productive, une détente durable devrait être établie au préalable. Or, précise Couve, l'atmosphère internationale reste tendue à cause de l'intervention américaine au Vietnam. Une conférence pourrait, dans ce cadre, conduire à une rupture entre Moscou et Washington[64]. Certes, le chef de la diplomatie française admet devant Gromyko que tous les pays européens doivent s'entendre afin d'instaurer la détente, mais une réunion paneuropéenne ne doit être que l'aboutissement de ce processus et pas un moyen d'y parvenir[65]. Les Français accusent donc les Américains d'être en partie responsables des

[61] Entretien de Gaulle/Erhard, 20 janvier 1965, Rambouillet. AN, 5 AG 1 162. RFA, 1964-1965.
[62] Entretien Puaux/Doubinine, 15 juillet 1965, Paris. AMAE, Europe 1961-1965, URSS, vol.1932.
[63] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 30 août 1965. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol.369.
[64] Entretien Couve de Murville/Naszkowski, 10 septembre 1965, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.
[65] Entretien Couve de Murville/Gromyko, 29 octobre 1965, Moscou. AN, 5 AG 1 186. URSS, 1958-1965.

tensions qui règnent dans les relations Est-Ouest. En partie seulement, car les Soviétiques sont jugés tout aussi fautifs, notamment en ce qui concerne leur attitude à l'égard de la RFA.

On leur reproche en France de présenter une image des Allemands délibérément noircie : la politique de Bonn serait constamment guidée par des visées militaristes et revanchardes. L'ambassadeur Baudet note une propagande soviétique « stigmatisant l'évolution du régime de Bonn vers un totalitarisme qui serait la caractéristique de l'impérialisme allemand »[66]. A vrai dire, la crainte de l'Allemagne constitue, pour Moscou, un excellent moyen de maintenir la cohésion du bloc de l'Est : depuis les années 1945-1947, le Kremlin se sert du soi-disant revanchisme allemand pour justifier sa tutelle sur l'Europe de l'Est, affirmant que l'URSS « protège » ces pays d'une éventuelle renaissance du militarisme germanique. Avec la détente et, surtout, avec l'*Ostpolitik* développée par la RFA dès la seconde moitié des années 1960, cette propagande perd de sa crédibilité, ce qui explique la volonté de Moscou de trouver d'autres moyens de consacrer sa mainmise sur l'Europe orientale. A plusieurs reprises, de Gaulle et son ministre des Affaires étrangères – et il s'agit là d'une constante des relations franco-soviétiques jusqu'à la fin de la guerre froide – tentent de rassurer les Russes sur les intentions de la RFA. Ils leur conseillent par ailleurs de développer leurs échanges avec les Allemands de l'Ouest et de les encourager à prendre des initiatives dans ce domaine en se montrant plus conciliants[67].

Il importe par conséquent de distinguer d'une part ce que pensent les Français de l'idée de conférence européenne et d'autre part les raisons évoquées devant les Soviétiques pour l'écarter habilement. Parmi ces dernières, la responsabilité des deux Grands dans la création d'obstacles à la détente est particulièrement mise en évidence ; les Etats-Unis sont en première ligne. Il s'agit de prouver l'inefficacité qu'aurait une entente soviéto-américaine sur les affaires européennes et de montrer l'intérêt d'une coopération paneuropéenne. Les Européens, dans la démonstration française, figurent parmi les plus gros demandeurs en matière de détente Est-Ouest. Sur ce point, la France caresse l'idée d'une réunion de tous les Européens pour qu'ils puissent régler leurs affaires mais, une fois encore, à condition que la détente soit durablement enracinée. Couve de Murville, sans renier catégoriquement le principe d'une conférence, semble y voir un moyen d'éviter un *condominium* entre les Etats-Unis et l'URSS[68].

Tout en déplorant le manque d'efforts de la part des deux Grands pour favoriser une diminution des tensions, la France pointe du doigt l'attitude du chancelier Erhard et, surtout, de Gerhard Schröder. En effet, après avoir applaudi la conférence de presse du 4 février 1965, Bonn durcit sa position dans les semaines et les mois qui suivent. Dans un premier temps, c'est la volonté française d'européaniser la question allemande et de voir Bonn reconnaître la ligne Oder-Neisse qui est critiquée. Alors que les Français estiment que la réunification allemande n'est possible que si tous les pays voisins de l'Allemagne en discutent, Erhard veut le maintien

[66] Dépêche n°773 de Philippe Baudet, 2 juin 1965. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1573.
[67] Entretien de Gaulle/Gromyko, 27 avril 1965 et entretien Couve de Murville/Gromyko, 29 octobre 1965, Moscou. AN, 5 AG 1 186. URSS, 1958-1965.
[68] Entretien Couve de Murville/Naszkowski, 10 septembre 1965, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.

d'un strict quadripartisme ; Schröder qualifie même cela de dangereux[69]. Mais de Gaulle, persuadé du bien fondé d'un règlement européen du problème, persiste et signe. Selon lui, c'est la seule solution valable. Dans un second temps, alors que Couve de Murville rentre de Moscou en novembre 1965, son homologue allemand lui fait part de son avis quant à la nouvelle politique française à l'égard de l'Est : d'après Schröder, en abordant directement la question allemande avec les Soviétiques, la France sape l'intégration atlantique ainsi que les liens de la RFA avec les Etats-Unis. Il se plaint également de la pression qu'exerce Paris sur la République fédérale en matière de frontières et d'armes nucléaires. Pour lui, seul un traité de paix permettrait à la RFA de renoncer à ses frontières ; en outre, Schröder réclame des droits égaux pour son pays. Dans la mesure où rien de tout cela ne correspond aux visées du général de Gaulle, les Français sont furieux :

> « Une alliance avec l'Allemagne est impensable, étant donné que nous n'avons pas les mêmes buts et les mêmes objectifs. L'Allemagne veut modifier ses frontières de l'Est et acquérir le contrôle des armes atomiques. »[70]

A l'hiver 1965-1966, les relations franco-allemandes sont au plus bas. De Gaulle, tout juste réélu président de la République, reste très méfiant vis-à-vis des intentions de Bonn. Le 4 février 1966, lors d'un discours au Conseil des Affaires étrangères, il constate que les Allemands, par leur « prétention à l'armement nucléaire », sont loin de contribuer à la détente. Il en appelle à une réunification se faisant « par accord avec tous ceux qui ont vaincu l'Allemagne »[71]. Benedikt Schoenborn note judicieusement la différence avec les propos tenus un an auparavant : le Général parlait d'accord entre « les peuples européens » probablement pour encourager l'émancipation des pays de l'Est, en particulier la Pologne et la Tchécoslovaquie. Toujours est-il qu'au début de l'année 1966, de Gaulle est bien décidé à approfondir sa politique de détente, quoiqu'en pensent les Allemands.

Or, malgré les entretiens de Couve de Murville avec les ministres d'Europe de l'Est, le point de vue français concernant le règlement des questions européennes ne fait guère l'unanimité. Le Polonais Cyrankiewicz, qui rencontre de Gaulle le 10 septembre 1965, estime la vision du Général à l'égard de la réunification allemande « irréaliste et illusoire »[72]. Quant aux Russes, ils demeurent inflexibles sur l'Allemagne : tant que la RFA appartiendra à l'OTAN et tant qu'elle maintiendra la doctrine Hallstein selon laquelle Bonn n'entretient pas de relations diplomatiques avec les Etats qui reconnaissent la RDA, aucune amélioration des rapports germano-soviétiques ne sera possible[73].

Face à la fermeté des Soviétiques, à leurs propositions de conférence et à l'attitude de la RFA, les Français établissent un ordre des priorités qui permettra ensuite selon eux d'établir la détente en Europe et de parvenir à un règlement collectif des affaires du continent. Il s'agit de

---

[69] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.287-288.
[70] Note du directeur politique, 12 novembre 1965. AMAE, Entretiens et messages 26. Cité par Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.291.
[71] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.292.
[72] *Ibid.*, p.290.
[73] Entretiens de Couve de Murville à Moscou, 29 octobre – 1er novembre 1965. AN, 5 AG 1 186. URSS, 1958-1965.

commencer par lever le rideau de fer dans les relations économiques et commerciales, ce qui facilitera le rapprochement politique. Cela ferait pièce à la fois aux critiques à l'égard du Marché commun développées par les pays du pacte de Varsovie et aux projets – comme celui de conférence – susceptibles de contrecarrer la CEE. Ce dernier point constitue une préoccupation majeure des dirigeants et des diplomates français jusqu'à la fin de la guerre froide. En effet, pour Moscou, la CEE est perçue « comme l'expression de la mainmise américaine sur l'économie ouest-européenne »[74] du fait du soutien de Washington au traité de Rome. Dès 1957, les décideurs soviétiques condamnent la construction européenne et, dans la mesure où elle ne peut se faire qu'au détriment des échanges économiques Est-Ouest, réfléchissent aux moyens de la freiner. Le projet de CSE, de par son caractère paneuropéen, est ainsi en partie dirigé contre le Marché commun et les Français en sont conscients, ce qui explique leurs efforts durant tout le processus d'Helsinki pour faire en sorte que la conférence ne marginalise pas les instances communautaires.

Le 18 février 1965, lorsque Dean Rusk demande comment procéder pour que les dirigeants soviétiques considèrent favorablement la réunification de l'Allemagne, Maurice Couve de Murville souligne l'importance du facteur commercial :

> « Nous devons en particulier mettre l'accent sur l'augmentation de notre commerce avec l'Europe de l'Est. Le jour où celle-ci ne fera plus 80% de son commerce extérieur avec la Russie, mais s'adressera, en proportion croissante, à des fournisseurs et des clients du monde libre, la situation politique changera. Le tourisme peut également contribuer à cette évolution, comme il a constitué un facteur important dans l'évolution récente de l'Espagne. Onze mille Français sont allés l'année dernière en Bulgarie. »[75]

Les Soviétiques, de leur côté, font le même constat que le ministre français. En janvier 1966, Couve estime que le développement de la coopération paneuropéenne dans les domaines économiques, technologiques et scientifiques doit permettre de créer les conditions pour l'instauration d'une coopération politique[76]. Soulignons au passage l'intérêt porté par les Russes aux questions scientifiques : la volonté d'accéder aux technologies occidentales est toujours perceptible. Reste que l'économie, le commerce, la science et le tourisme figurent d'emblée parmi les termes clés de la négociation Est-Ouest qui donne peu à peu naissance au processus d'Helsinki. Si, en 1965-1966, cela ne concerne que le plan bilatéral, on n'en assiste pas moins au développement de la sécurité coopérative. Le leitmotiv d'un tel concept, qui provient, comme le montrent les exemples de Couve et Zorine, autant de l'Est que de l'Ouest, est finalement de prévenir le retour des crises internationales. Outre une volonté de coopérer étroitement dans tous les secteurs possibles, cette idée exige que le système comporte des règles et des normes de conduite communes ; elle révèle le fait que la sécurité se veut de plus en plus négociée tout en laissant une grande marge de manœuvre aux Etats[77].

---

[74] Marie-Pierre REY, « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », in Anne DEIGHTON et Gérard BOSSUAT dir., *L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale*, Paris, Soleb, 2007, pp.52-69.
[75] Entretien Couve de Murville/Rusk, 18 février 1965, Washington. AN, 5 AG 1 201. Etats-Unis. 1962-1965.
[76] Note de la direction d'Europe orientale, 22 janvier 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[77] Pascal CHAIGNEAU dir., *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Economica, 1998.

Au tournant des années 1965-1966, l'ouverture à l'Est entamée par la France commence à se concrétiser. Le voyage à Moscou de Couve de Murville en est un symbole, même s'il n'aboutit à aucun accord d'importance. De Gaulle souhaite toutefois éviter les malentendus avec les Allemands et ne songe en aucun cas à une alliance de revers avec l'URSS. Il envisage simplement sa relation avec les Soviétiques dans la perspective de sa politique paneuropéenne de détente. Un tel programme pourrait rendre étonnantes ses réticences concernant la CSE, mais il faut bien garder à l'esprit que le Général et les Soviétiques ont des visions différentes du rapprochement paneuropéen : l'un veut s'en servir pour dépasser le système bipolaire, les autres en font l'instrument du *statu quo* politique et territorial européen.

Selon les Français, si Bonn accepte de reconnaître la frontière Oder-Neisse et de renoncer une fois pour toutes à l'arme atomique, l'Allemagne pourra être réunifiée en moins d'une génération ; c'est du moins ce que le ministre des Affaires étrangères affirme à la presse américaine en décembre 1965[78]. Paris songe à laisser entrevoir à ses alliés que seule une politique de « détente, entente, coopération » peut conduire au dépassement de la logique des blocs. Face à cela, l'administration Johnson s'inquiète sérieusement : de Gaulle risque de remettre en cause les fondements mêmes de l'OTAN. Aussi commence-t-on à Washington à imaginer de nouveaux moyens pour renforcer la consultation politique au sein de l'OTAN notamment en matière de relations Est-Ouest[79].

En février 1966, à la veille de l'une des décisions les plus symboliques du général de Gaulle, les propositions visant à garantir la sécurité de l'Europe circulent de part et d'autre du rideau de fer, mais les positions demeurent divergentes quant aux moyens et aux objectifs. Peu à peu, les Soviétiques sont amenés à préciser leur projet de conférence sur la sécurité européenne. Par contrecoup, les positions françaises s'affinent elles aussi. Les parties en présence commencent à considérer davantage les arguments et les intérêts de chacun. Par ailleurs, le désir de coopération avec l'Est crée un début d'émulation au sein du camp occidental.

II. Le chemin de l'entente. Mars 1966 – septembre 1967

1. Le tournant bilatéral (mars – juin 1966)

La période qui s'ouvre au printemps 1966 correspond à un moment de bouleversements que les contemporains perçoivent nettement. Mais en réalité ces changements apparaissent plus symboliques que réellement politiques. D'une part, de Gaulle met en application sa politique de détente et de dépassement des blocs en dégageant la France du commandement intégré de l'OTAN et en effectuant un séjour de dix jours en URSS ; d'autre part, la proposition soviéto-polonaise de conférence européenne sur la sécurité connaît ses premiers succès à l'Ouest avec

[78] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.150.
[79] *Ibid.*, p.150.

l'acceptation du principe de conférence par certains pays de l'Alliance atlantique, notamment la Grande-Bretagne et l'Italie.

A première vue, les intérêts de Moscou et de Paris se rejoignent. Certes la détente franco-soviétique prend des aspects concrets, comme dans les domaines économique et commercial par exemple, mais une divergence fondamentale continue de subsister dans la logique européenne des deux pays : alors que de Gaulle cherche à tout prix à dépasser l'ordre politique issu de la guerre froide, le Kremlin a pour principal objectif de consacrer le *statu quo*. Les Soviétiques voient en la personne du président français le seul homme capable d'accepter plus de sécurité collective, au-delà des alliances existantes, et de les aider à empêcher une renaissance du « revanchisme allemand ». Ils le considèrent par conséquent comme un défenseur de l'intangibilité des frontières. Or, si le Général en appelle à une reconnaissance par Bonn de la ligne Oder-Neisse, il n'en est pas pour autant favorable au maintien de la division de l'Allemagne. Les relations franco-soviétiques continuent donc de reposer sur un malentendu.

Le 7 mars 1966, Maurice Couve de Murville transmet à Charles Bohlen, ambassadeur des Etats-Unis, une lettre du général de Gaulle destinée à Lyndon Johnson. Le président de la République y indique que « la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements « intégrés » et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN »[80]. La décision n'étonne personne : depuis son arrivée au pouvoir, le Général tend à placer la France en dehors des structures intégrées. Il commence en 1959 par le retrait de la flotte de Méditerranée ; en 1962, les divisions qui se trouvaient en Algérie ne sont pas affectées à l'OTAN ; en 1963, c'est au tour de la flotte de l'Atlantique Nord d'être retirée des forces navales de l'OTAN ; en 1964, les officiers français quittent les états-majors navals de l'organisation atlantique. Le retrait de 1966 n'est que l'aboutissement d'un processus déjà bien entamé que de Gaulle accélère à ce moment-là pour plusieurs raisons. Le Général s'oppose à une intégration de plus en plus poussée et à l'adoption de la riposte graduée. Par ailleurs, les Américains s'engageant davantage au Vietnam, il refuse que la France soit entraînée dans un conflit qui n'est pas le sien. Bien sûr, la décision reste motivée par la lutte contre la double hégémonie soviéto-américaine. Enfin, selon Maurice Vaïsse, l'intégration prive la France « d'une force efficace et autonome, […] brise l'esprit de défense de la population et ôte au haut commandement le sens des responsabilités. »[81]

D'emblée, Gerhard Schröder tente de mettre la pression sur la France en proposant que les forces françaises stationnées en Allemagne (FFA) se retirent, adoptent un statut qui serait plus favorable à Bonn ou demeurent intégrées à l'OTAN. Mais la stratégie du ministre fédéral des Affaires étrangères tombe mal : au même moment, 15 000 soldats américains de RFA sont envoyés au Vietnam et la Grande-Bretagne entend elle aussi diminuer ses effectifs. Si la

[80] Lettre de Charles de Gaulle à Lyndon Johnson, 7 mars 1966.
[81] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.382.

France retire ses troupes, cela créera un vide trop important et compromettra la sécurité de l'Allemagne occidentale. Il faut attendre les accords Ailleret-Lemnitzer d'août 1967 pour qu'un compromis soit trouvé : les FFA deviennent indépendantes mais placées sous les ordres de l'OTAN en cas de guerre[82].

Plus qu'un résultat de la politique d'indépendance du général de Gaulle, la décision de mars 1966 en constitue le moteur. En érodant le bloc occidental, la France donne l'exemple et suggère une action semblable à l'Est. Le Général songe en particulier à la Roumanie, qui « dénonce l'anachronisme des blocs militaires, […] incompatibles avec l'indépendance et la souveraineté des peuples ». On apprécie à Paris la volonté de Ceausescu de « bloquer la tentative russe de faire admettre le principe de l'intégration militaire et celui d'une nouvelle répartition des charges financières entre les membres du Pacte »[83]. Les Français imaginent qu'un tel mouvement de lutte contre l'intégration peut s'étendre aux autres Etats satellites, obligeant ainsi Moscou à « un relâchement croissant de son emprise sur les pays de l'Est »[84].

Dans un tel climat de confiance, le dépassement des deux blocs rend possible la création d'un nouveau système européen de sécurité. Aux yeux du président français, l'ordre de Yalta est plus que jamais compromis car il ne voit pas « comment s'arrangeront pacifiquement les deux énormes développements américain et soviétique, qui sont si essentiellement guerriers. C'est pourquoi il faudrait réunir l'Europe, en surmontant l'affaire allemande, grâce à la consécration des frontières et au désarmement atomique et, un jour indéterminé, par la réunification. »[85] Le projet européen présenté le 4 février 1965 prend ici tout son sens. Le règlement des problèmes européens passe à la fois par une meilleure coopération, d'abord économique et commerciale, avec l'Est et par une transformation radicale de l'OTAN, organisation qui ne fait qu'encourager les velléités ouest-allemandes de parvenir prioritairement à la réunification sans passer par la case détente. Aussi le voyage du Général en URSS en juin 1966 est-il indissociable du retrait français du commandement intégré.

A Moscou, on applaudit évidemment la décision française à l'égard de l'OTAN. Les propositions touchant à l'organisation d'une conférence européenne sur la sécurité n'en prennent que plus de vigueur. La France semble le pays occidental le plus à même d'accepter la tenue d'un pareil évènement. Qui plus est, l'intérêt porté au sommet de l'Etat à l'idée soviétique paraît croître.

Le 30 avril 1966, de Gaulle donne pour la première fois son avis quant à une conférence. Il en fait part au secrétaire général des Nations Unies, le Birman U-Thant. Le président français se dit lui-même tout à fait favorable à ce projet, s'associant ainsi aux prises de position récentes des gouvernements italien et britannique. Mais, dit-il, « la conférence ne se tiendra pas

---

[82] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.175-176.

[83] Fiche du Quai d'Orsay sur les relations roumano-soviétiques, 24 novembre 1967. AMAE, Europe 1944-…, Roumanie, vol.258.

[84] Projet de circulaire, mi-mars 1966, de François Puaux. AMAE, Pactes, 1961-1970, vol.261. Cité par Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.164.

[85] Charles de Gaulle lors du Conseil des ministres du 2 juillet 1966. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle.* Vol.III. « Tout le monde a besoin d'une France qui marche », *op.cit.*, pp.1407-1408.

à cause de l'Allemagne et à cause des Etats-Unis »[86]. Son discours est empreint d'une rancœur tenace à l'égard des Allemands et des Américains. Aux premiers il reproche de s'obstiner à ne pas vouloir reconnaître leurs frontières, aux seconds de préférer la négociation bilatérale avec les Soviétiques et d'intervenir toujours plus en Asie du sud-est. Par la même occasion, il pointe du doigt la tendance ouest-européenne à suivre en permanence les orientations de Washington :

> « Les Etats-Unis ne veulent pas d'une telle conférence européenne : comme vous le savez, beaucoup d'Etats européens ne peuvent ni ne veulent rien faire sans que ce soit par accord avec les Etats-Unis. »

A l'entendre, seule la France favorise la détente. Or, ceci n'est pas faux en avril 1966. Il faut attendre le discours de New York du président Johnson en octobre 1966 et l'arrivée au pouvoir à Bonn de la grande coalition en décembre 1966 pour que les Etats-Unis et la RFA développent une réelle politique de détente.

L'entretien avec U-Thant est très important : il met en exergue la vision que de Gaulle se fait de sa politique de détente au moment où elle semble atteindre son paroxysme. La dénonciation de la politique d'Erhard et de Johnson constitue le cœur de sa démonstration : l'intégration atlantique et le *condominium* soviéto-américain demeurent parmi les principaux obstacles à la détente. Le Général cherche en permanence à convaincre ses interlocuteurs de la validité des orientations françaises.

En acceptant le principe d'une conférence tout en affirmant qu'elle ne pourra jamais se tenir à cause des Etats-Unis et de la RFA, de Gaulle crée l'argument majeur opposé par la France à chacune des propositions soviétiques à venir, à savoir que ce sont toujours les mêmes qui empêchent une diminution durable des tensions Est-Ouest. La France se décharge complètement de toute part de responsabilité dans l'échec du projet. En réalité, insister sur le manque de volonté de la part de Bonn et de Washington évite à de Gaulle de devoir se prononcer contre la conférence et ainsi de mettre l'accent sur les divergences franco-soviétiques vis-à-vis de la question allemande au moment où le rapprochement entre les deux pays atteint son paroxysme. L'attitude de Couve de Murville, dans les semaines qui suivent la rencontre avec U-Thant, prouve en effet que, malgré les propos du Général au secrétaire général de l'ONU, la France refuse toujours le principe d'une conférence qui consacrerait la division de l'Allemagne et empêcherait le dépassement de l'ordre bipolaire. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères s'oppose constamment au projet soviétique. En témoignent les réactions françaises à l'accord donné aux Russes par les Italiens.

En visite à Rome en avril 1966, Andreï Gromyko explique vaguement à son homologue Amintore Fanfani en quoi devrait consister une conférence européenne sur la sécurité. Il en fait de même devant la presse, après sa visite au pape Paul VI le 27 avril, soulignant que cette conférence aurait à traiter les « thèmes de la sécurité continentale, du désarmement, de la coopération »[87]. Il laisse ainsi présager un nouveau plan Rapacki en plus élaboré. Les idées soviétiques rencontrent un réel succès en Italie : le 12 mai 1966, lors de son exposé devant la

---

[86] Entretien de Gaulle/U-Thant, 30 avril 1966, Paris. AN, 5 AG 1 179, ONU, 1959-1968.

[87] Luigi Vittorio FERRARIS, *Testimonianze di un negoziato, Helsinki-Ginevra-Helsinki, 1972-1975*, Padoue, CEDAM, 1977, pp.26-28.

Commission des Affaires étrangères de la Chambre, Fanfani se réfère à l'initiative de Moscou pour promouvoir une conférence paneuropéenne. Prudent, le locataire de la Farnesina en appelle à un approfondissement de la question et à une réflexion sur les moyens d'aboutir à quelque chose de concret. Il reprend ce discours auprès de ses alliés lors de la session ministérielle du Conseil atlantique à Bruxelles le 7 juin suivant : selon lui, l'idée de conférence s'inscrit pleinement dans la logique de détente voulue par l'Alliance. Il propose la formation d'un groupe de travail chargé de réfléchir sérieusement aux avantages et aux inconvénients d'une rencontre paneuropéenne sur la sécurité. Si le ministre italien ne parvient pas à convaincre quant à la création d'un tel groupe, ses propos suscitent toutefois un certain écho à l'OTAN[88].

En mai 1966, le Quai d'Orsay se fonde sur le voyage de Gromyko à Rome pour souligner les particularités nouvelles du projet présenté par les pays de l'Est. Outre que ce dernier s'inscrit « dans un cadre politique général relativement détendu », le ministre soviétique des Affaires étrangères « a visiblement voulu jeter un doute sur la participation des Etats-Unis à une telle conférence »[89]. Quand Gerhard Schröder évoque les discussions soviéto-italiennes sur ce sujet, Couve de Murville explique qu'il ne faut guère prêter d'importance à l'idée de conférence. Il rappelle que les Russes parlent depuis longtemps d'un pacte de non agression entre l'OTAN et le pacte de Varsovie. « Ils en parlent, mais ce n'est pas essentiel du point de vue politique. C'est une façon de parler pour la propagande et les discours. »[90]

De la propagande, voilà ce que ce représente la proposition de conférence selon le ministre français. Celui-ci semble penser que les Italiens sont inconsciemment entrés dans le jeu soviétique de désolidarisation du camp occidental. De fait, en visite à Varsovie à la mi-mai 1966, Couve de Murville se calque sur la position exprimée par de Gaulle devant U-Thant quelques jours auparavant : il admet l'idée d'une réunion des pays européens mais précise que cela reste impossible dans la mesure où la RFA doit au préalable améliorer ses rapports politiques avec les pays de l'Est et où les Etats-Unis bloquent le processus de détente à cause de la guerre au Vietnam[91]. La suite des évènements – nous allons y revenir – donne raison aux Français puisque ce n'est qu'avec l'arrivée de la grande coalition au pouvoir que la RFA améliore véritablement ses relations avec Moscou et entame des discussions sérieuses sur le projet de conférence ; de même, nous verrons que ce n'est qu'une fois retirés du Vietnam en 1973 que les Américains s'intéressent à la CSCE.

Toujours est-il que la France continue de présenter Bonn et Washington comme les fauteurs de troubles dans les relations Est-Ouest. A Varsovie, Couve de Murville s'appuie sur cet argument pour mettre en valeur la méthode française de règlement de la division européenne et conseille aux Polonais d'affaiblir le bloc de l'Est comme la France le fait à l'Ouest. Il réitère les traditionnels arguments selon lesquels la détente doit dans un premier temps concerner les

---

[88] *Ibid.*, pp.27-28.
[89] Note de la direction des Affaires politiques, 23 mai 1966. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2034.
[90] Entretien Couve de Murville/Schröder, 21 juillet 1966, Bonn. AN, 5 AG 1 163. RFA. 1966-1967.
[91] Entretien Rapacki/Couve de Murville, 19 mai 1966, Varsovie. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.

domaines scientifiques et techniques. Les Français restent tout à fait conscients de l'intérêt que portent les dirigeants de l'Est à la coopération en matière scientifique, technique, économique et commerciale. Mais chaque fois que le ministre en rappelle l'importance, il se voit reprocher de freiner ce type de coopération à cause de l'appartenance de la France à la CEE. C'est le cas lors de ses entretiens avec les responsables bulgare, polonais et hongrois des Affaires étrangères au printemps et à l'été 1966[92]. Ces derniers se plaignent de la propension du Marché commun à contribuer à diviser l'Europe. Couve retourne l'argument à l'encontre du COMECON, bien qu'il sache que l'efficacité de la Communauté européenne n'est en rien comparable au système économique mis en place par Moscou.

Accuser les Etats-Unis et la RFA de compromettre la détente et par conséquent la possibilité d'une réunion paneuropéenne sur la sécurité renforce certes l'impression de bonne volonté que souhaite transmettre de Gaulle aux pays de l'Est mais, en contrepartie, oblige les Français à ne pas nier catégoriquement le projet de conférence : il s'agit de faire de la France l'interlocuteur privilégié des Soviétiques à l'Ouest en soulignant la communauté d'intérêts qui unit Paris et Moscou sur l'idée de rapprochement paneuropéen, sans pour autant trop mettre l'accent sur les divergences fondamentales – notamment à propos des objectifs d'un tel rapprochement – qui séparent les deux pays. C'est donc à un véritable numéro d'équilibriste que se livre la diplomatie française : elle continue de pointer du doigt les responsabilités américaines et allemandes, essaye de contourner, quand cela est possible, la question de la conférence paneuropéenne puis se sent obligée d'accepter des consultations bilatérales sur ce sujet. De Gaulle lui-même semble pris à son propre jeu : il ne peut pas la refuser, du fait de la brillante tactique soviétique visant à laisser planer le doute sur la signification réelle de la conférence tout en mettant en évidence un principe cher à la politique gaullienne, à savoir l'européanisation de la question allemande.

Ainsi, lors de son voyage en URSS du 20 juin au 1er juillet 1966, l'idée lui est soumise par Leonid Brejnev dès le 21 juin. Alors que le Général termine son exposé sur la nécessité de lever la question allemande de la rivalité soviéto-américaine pour « en faire un problème de bonne foi entre Européens », le premier secrétaire du PCUS en profite pour suggérer une réunion de tous les Européens, sans les Etats-Unis, afin d'ouvrir le chemin vers un rapprochement des deux Etats allemands. Pour le président français, une conférence européenne devrait être « un aboutissement, le résultat d'une détente à laquelle l'URSS devrait se prêter comme la France. Si elle était proposée tout de suite, elle ne se réunirait pas, car il faut que chacun soit prêt à s'y rendre, y compris les Allemands. » En réponse, Brejnev convient qu'une conférence européenne devrait être considérée comme un objectif et qu'il faut soigneusement la préparer. Lorsqu'Alexis Kossyguine propose « l'institution de consultations systématiques sanctionnées par des accords ayant une grande publicité », de Gaulle se déclare d'accord pour « l'organisation d'une concertation et d'une consultation organisées et

[92] Entretien Bachev/Couve de Murville, 29 avril 1966, Sofia. AN, 5 AG 1 168. Bulgarie. 1959-1966 ; Entretien Gomulka/Couve de Murville, 20 mai 1966, Varsovie. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969 ; Entretien Peter/Couve de Murville, 28 juillet 1966, Budapest. AN, 5 AG 1 177. Hongrie. 1965-1968.

étendues »[93]. Peut-être le Général, soucieux de faire de la France le principal partenaire occidental de l'URSS, va-t-il plus loin que ce qu'il voulait concéder. Mais il demeure catégorique sur l'idée de conférence, dans laquelle Paris continue de voir un outil de propagande cherchant à « attiser les contradictions du monde occidental »[94].

Pourtant, dans les semaines qui précèdent le voyage de De Gaulle en URSS, on est bien décidé à Moscou à faire accepter le projet de conférence au président français. Le 20 mai 1966, Iouri Joukov, reprenant dans *la Pravda* les propositions énoncées à Rome par Gromyko, présente la France comme l'intermédiaire indispensable entre les Soviétiques et les peuples d'Europe occidentale[95] : si elle donne son accord pour mettre en place une conférence sur la sécurité, les autres suivront. Les Russes, conscients du désir de détente qui se développe un peu partout à l'Ouest, tentent de parvenir à une émulation entre Etats européens de l'Alliance atlantique. C'est également dans cette optique qu'il faut appréhender les entretiens de Gromyko en Italie et au Vatican.

Quoi qu'il en soit, de Gaulle a la certitude d'avoir atteint son but : à son retour d'URSS, il affirme devant ses ministres que « [les Soviétiques] considèrent que le contact avec l'Occident passe par la France »[96]. Cela expliquerait l'accueil particulièrement chaleureux qu'ils lui ont réservé pendant son séjour. Le président de la République a en effet le privilège, sans précédent pour un hôte étranger, de visiter la base spatiale de Baïkonour et de prononcer une allocution en direct à la télévision soviétique. Il ne manque alors pas de s'élever contre l'existence des blocs et d'appeler au développement de nouvelles relations Est-Ouest fondées sur le fameux triptyque « détente, entente, coopération ». Plusieurs accords sont signés ; ils créent notamment les commissions mixtes censées mettre en œuvre la coopération scientifique, technique et économique franco-soviétique. Sur le plan politique, outre une position commune quant aux méfaits de la guerre du Vietnam, la France reconnaît officiellement la nécessité d'une normalisation des rapports entre les deux côtés du rideau de fer sur la base implicite des accords de Potsdam[97]. En s'appuyant sur ces derniers, de Gaulle signifie son attachement à l'idée de réunification allemande. De fait, Brejnev ne parvient pas à lui arracher son acceptation d'une conférence européenne excluant les Etats-Unis et destinée à geler la division de l'Allemagne.

En raison à la fois du caractère vague de la proposition et du désir soviétique non dissimulé de consacrer le *statu quo* politique et territorial européen, le principe d'une réunion paneuropéenne tel que l'envisagent les Russes reste mal perçu chez les Français, pas seulement pour de Gaulle et Couve de Murville. Ainsi, le 24 mai 1966, l'ambassadeur Philippe Baudet demande à un membre du ministère soviétique des Affaires étrangères (MID) des précisions

---

[93] Entretien Brejnev/de Gaulle, 21 juin 1966, Moscou. AN, 5 AG 1 187. URSS. 1966.
[94] Note de la direction des Affaires politiques, 10 juin 1966. AN, 5 AG 1 421. Voyage en URSS. Juin-juillet 1966.
[95] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.42.
[96] Charles de Gaulle lors du Conseil des ministres du 2 juillet 1966. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle.* Vol.III, *op.cit.*, p.1407.
[97] Les conclusions de la conférence de Potsdam (17 juillet-2 août 1945), valables sur le plan juridique jusqu'à la réunification allemande, établissent que le destin de l'Allemagne dans son ensemble relève de la responsabilité ultime des Etats-Unis, de l'URSS, du Royaume-Uni et de la France. Les accords prévoient le maintien de l'unité administrative, politique et économique d'un pays démilitarisé, dénazifié, démocratisé et décentralisé.

sur le projet de conférence. Il lui est répondu de manière assez vague que celle-ci aurait pour but de liquider la guerre froide. Le diplomate français affirme n'y voir rien d'autre que de la propagande destinée à séduire les Etats occidentaux avides de détente comme l'est la France. Ou bien, dit-il, « dans la mesure où l'on voudrait y voir autre chose que du bluff, elle serait l'indice que le Kremlin ne se fait pas une idée réaliste de la situation européenne ou qu'il cherche à concrétiser d'une manière maladroite et tout à fait prématurée ce qui n'apparaît pas encore que comme des virtualités indistinctes »[98].

Quant à la direction politique du Quai d'Orsay, elle voit dans la proposition soviétique un nouveau plan Rapacki – c'est d'ailleurs comme cela que la présente Gromyko à Rome – visant à aboutir à la neutralisation de l'Allemagne :

> « D'une part, l'URSS veut, pour veiller à sa sécurité, échafauder un système européen applicable aux deux parties de l'Allemagne, régler le problème des frontières et celui des armements, faire accepter les remaniements territoriaux nés de la guerre. D'autre part, elle veut en même temps accroître son influence idéologique, et non seulement consolider le régime de la RDA, mais ébranler à terme celui que s'est donné la République Fédérale. »[99]

On retrouve ici la raison principale pour laquelle les Français ont refusé le plan Rapacki, motif qui sera de nouveau avancé au moment où les Occidentaux proposeront une réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) entre l'Est et l'Ouest. On considère à Paris qu'échanger la réunification de l'Allemagne contre sa neutralisation est la pire chose qui puisse arriver en matière de sécurité européenne : la RFA serait détachée de l'OTAN, de la CEE et, par conséquent de la France, privant cette dernière de ses droits quadripartites sur l'ancien Reich. Or, nous allons voir qu'au fur et à mesure que se précise le contenu de la future CSCE et que la RFA développe son *Ostpolitik*, la conférence devient paradoxalement le meilleur moyen d'éviter la neutralisation, par opposition aux MBFR.

Il apparaît clairement au début de l'été 1966 que la France ne prend pas au sérieux l'idée soviétique de conférence paneuropéenne qui n'est finalement qu'un moyen parmi d'autres d'aborder la question de la sécurité du continent. Néanmoins, tandis que le président de la République revient d'URSS, François Puaux se félicite de l'influence nouvelle que la France exerce sur les Russes :

> « Alors que jusqu'à présent pour eux la paix en Europe ne pouvait être que la conséquence d'un règlement imposé et consacrant la division de l'Allemagne, ils ont accepté que priorité soit donnée à la détente, sans laquelle aucune solution n'est possible. »[100]

Surtout, la diplomatie française se targue d'avoir surmonté les risques d'un *condominium* soviéto-américain en convaincant Moscou de privilégier le dialogue sur la sécurité européenne avec les principaux intéressés, c'est-à-dire les Européens eux-mêmes.

En fin de compte, les Français renvoient dos à dos la conception germano-américaine des relations Est-Ouest fondée sur la réunification allemande avant tout et la conception soviétique selon laquelle le maintien de la division de l'Allemagne est le point de départ d'un règlement

---

[98] Télégramme NR 2434-38, de Philippe Baudet, 26 mai 1966. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2034.

[99] Note de la direction des Affaires politiques, 10 juin 1966. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux, vol.2034.

[100] Circulaire n°196, de François Puaux, 12 juillet 1966. AN, 5 AG 1 187. URSS. 1966.

européen. Paris souhaite parvenir à une voie moyenne : la sécurité de l'Europe doit d'abord faire l'objet de discussions entre Européens dans le cadre d'un rapprochement entre tous les Etats du continent ; ce n'est qu'au terme de ces échanges que l'on pourra déterminer le moyen de parvenir à la réunification allemande. Mais la satisfaction est de courte durée. Les ministres des Affaires étrangères du pacte de Varsovie réunis à Bucarest en juillet 1966 vont à contresens de la déclaration franco-soviétique du 30 juin en ce qu'ils font de la reconnaissance de la RDA le préalable à tout règlement de la question allemande.

En parallèle, les Allemands informent la France de leur mécontentement à l'égard du rapprochement entre Paris et Moscou. Déjà, quelques jours avant le départ du Général pour la Russie, Schröder s'en était pris à son homologue français lors d'une réunion quadripartite, exhortant les alliés à ne pas laisser retomber la tension en Europe afin de maintenir la pression sur l'URSS en difficulté avec la Chine. Voilà pourquoi, selon lui, il fallait refuser le projet de conférence paneuropéenne. Face à ces attaques, Couve de Murville rappelait à Schröder que la politique de tension suivie depuis les années d'après-guerre n'avait mené à aucun résultat et que, par conséquent, la détente s'imposait[101].

A la surprise de son interlocuteur, le ministre français était soutenu par le secrétaire d'Etat américain Dean Rusk, soucieux désormais d'engager une véritable politique de détente avec Moscou et ses satellites[102]. En effet, l'année 1966 constitue un tournant dans la politique américaine de détente. L'Administration Johnson est alors persuadée que le bloc de l'Est est en train de s'effriter en raison des faiblesses économiques persistantes du modèle soviétique. Pour Washington, le mécontentement ne cesse de croître dans les pays satellites de Moscou : il faut en profiter pour améliorer les rapports commerciaux avec l'Europe orientale et ainsi encourager les craquements.

Le président des Etats-Unis cherche en outre à obtenir par l'intermédiaire des Russes un peu plus de modération de la part de Ho Chi Minh au Vietnam. Le symbole de cette évolution est le discours qu'il prononce à New York le 7 octobre 1966 : il en appelle à une démarche progressive qui aboutirait à un changement pacifique. C'est le « *bridge building* ». On considère que la réunification de l'Allemagne doit être le fruit d'un processus conjuguant modernisation de l'OTAN et renforcement de l'intégration européenne[103]. Johnson comprend que désormais les Etats-Unis ne pourront conserver leur leadership en Europe que s'ils prennent la tête de la politique de détente envers l'Est. Le défi lancé à l'Alliance atlantique par le général de Gaulle contraint ses membres à redéfinir les fonctions de l'organisation occidentale dans un contexte international en pleine évolution. C'est tout l'enjeu du rapport Harmel sur *les tâches futures de l'Alliance* adopté par le Conseil atlantique en décembre 1967 et, par voie de conséquence, de « l'appel de Reykjavik » lancé le 25 juin 1968 sur lesquels nous reviendrons.

Prenant acte de l'évolution occidentale, et surtout américaine, vers l'approfondissement de la détente, le gouvernement de Ludwig Erhard se montre à son tour plus ouvert dans ses

[101] Télégramme n°542-49, 8 juin 1966. AMAE, Europe 1966-1970. Réunions quadripartites, vol.1726.
[102] Melvyn P. LEFFLER, *For the Soul of Mankind*, *op.cit.*, pp.231-232.
[103] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.171.

positions à l'égard des pays de l'Est, comme le prouve la note de paix du 25 mars 1966 qui propose, sans que l'URSS ne lui donne suite, « un échange de déclarations par lesquelles tous les partis renonceraient à l'emploi de la force pour le règlement de litiges »[104].

Le débat fait rage à Bonn sur la stratégie à appliquer vis-à-vis de Moscou. Si Helmut Schmidt, porte-parole des sociaux-démocrates au *Bundestag*, estime que la politique gaullienne de détente est « la seule voie possible vers la réunification allemande »[105] – l'*Ostpolitik* portée par Willy Brandt à partir de décembre 1966 et surtout à partir de 1969 s'appuie sur certaines idées proches de celles de De Gaulle, à commencer par la nécessité de reconnaitre la ligne Oder-Neisse et de renoncer à tout armement atomique pour améliorer les relations de la RFA avec les pays de l'Est – la CDU la condamne, jugeant que la France entre dans le jeu soviétique qui consiste à briser la solidarité occidentale. Aux dires de l'ambassadeur Seydoux, le voyage du président français crée une impression de malaise en RFA, rappelant l'ancienne solidarité entre la Russie et l'Occident[106]. Les conservateurs allemands n'apprécient guère que le Général tente d'européaniser la question allemande, agrandissant ainsi le cercle des ayant-droit à la parole.

2. Le projet se précise (juillet – décembre 1966)

Dans les premiers jours de juillet 1966, le Comité consultatif politique du pacte de Varsovie réuni à Bucarest publie une déclaration « sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe »[107]. La réunion qui précède la publication est une étape majeure dans l'histoire de la proposition soviétique de conférence paneuropéenne. Elle procède d'une tentative de compromis entre deux tendances qui se font jour au sein de l'organisation militaire d'Europe de l'Est. D'une part, à la demande insistante des Polonais et du « régime de Pankow », la déclaration condamne le « revanchisme » et le « militarisme » allemands, réclame la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse et de la RDA ainsi que l'invalidité des accords de Munich ; de plus, elle incite Bonn à renoncer à Berlin-Ouest et aux armes nucléaires[108]. Le texte de Bucarest, en réaffirmant que la question allemande ne pourra être résolue que par la reconnaissance préalable des deux Etats allemands, remet en question le communiqué franco-soviétique rédigé quelques jours auparavant. D'autre part, les Roumains exigent que soit proclamée la nécessité d'un développement des relations économiques, scientifiques et culturelles avec l'Europe occidentale ; ils font également reconnaître à leurs partenaires l'existence d'éléments pacifistes en RFA.

L'URSS est à l'origine du compromis, dans la mesure où elle cherche à approfondir ses relations bilatérales avec Bonn tout en obtenant des Allemands un accord sur le non-recours à la force. Dans un tel cadre, seule une conférence paneuropéenne peut conjuguer les deux

[104] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.299.
[105] *Ibid.*, p.293.
[106] Télégramme 3662-75, de François Seydoux, 17 juin 1966. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1573.
[107] Cf. annexe 7.
[108] *Parallel History Project on Cooperative Security (PHP)* : http://www.php.isn.ethz.ch/collections/

objectifs. Les Polonais font rapidement part de leur inquiétude : ils craignent que Moscou n'utilise le projet de conférence pour trouver un *modus vivendi* avec Bonn et les Occidentaux, potentiellement aux dépens de la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse. En effet, selon Gomulka, si l'URSS et la RFA signaient un accord sur le non-recours à la force concernant la frontière entre la Pologne et la RDA, cela équivaudrait à un affront envers la souveraineté polonaise[109].

L'ordre des priorités dans les buts assignés à la conférence européenne sur la sécurité varie donc selon les membres du pacte de Varsovie. Pour la Pologne et la RDA, l'idée est avant tout dirigée contre la RFA et va dans le sens d'une reconnaissance de leurs frontières – l'Oder-Neisse et la frontière interallemande –, objectif que partage l'URSS. Gomulka la présente aussi comme une alternative à une entente germano-soviétique sur le non-recours à la force censée éviter que l'histoire ne se répète[110] : le souvenir du pacte Molotov-Ribbentrop de 1939 qui partageait la Pologne entre l'Allemagne nazie et l'URSS de Staline reste particulièrement vivace dans l'esprit des Polonais. Quant aux Roumains, ils considèrent la CSE comme un moyen d'accroître la marge de manœuvre des satellites en parvenant à une augmentation des échanges Est-Ouest à tous les niveaux. De fait, pour Varsovie, Berlin-Est et Bucarest, la conférence représente une fin en soi.

Pour ce qui est de Moscou – il faut souligner ici la justesse des analyses françaises faites au même moment par Couve de Murville et le Quai d'Orsay – le projet de conférence constitue un simple instrument politique visant à inciter les Allemands à développer leurs rapports avec les Soviétiques et ainsi à créer une espèce d'émulation occidentale dans le jeu de la détente, l'ultime objectif étant bien sûr la proclamation du *statu quo* politique et territorial européen. Preuve en est que, dans la déclaration de Bucarest, les pays du pacte de Varsovie se déclarent disposés à entamer des discussions sur la sécurité et la coopération avec « n'importe quel Etat ». Même les Etats-Unis ne sont pas exclus. La politique française ne demeure pas moins en arrière plan dans les propositions de l'Est : ce n'est pas un hasard si le principal apport du communiqué de Bucarest consiste à fonder la sécurité européenne sur la dissolution des alliances militaires. Le retrait français du commandement intégré de l'OTAN semble aux Soviétiques une aubaine pour réitérer une proposition née dans les années 1950.

Le thème du démantèlement des alliances apparaît dans la déclaration comme la base du schéma soviétique pour résoudre les problèmes de l'Europe : si l'équilibre militaire sur lequel se fondent les relations Est-Ouest se trouvait rompu, la sécurité européenne devrait s'appuyer sur d'autres mécanismes. Ceux-ci ne pourraient être créés que si la RFA et ses partenaires occidentaux reconnaissaient l'Oder-Neisse et la RDA et si chaque Etat européen admettait le principe du non-recours à la force. Une fois le *statu quo* confirmé et la coexistence pacifique proclamée, les Européens pourraient développer les échanges économiques, scientifiques, techniques et culturels. La coopération est impossible sans la sécurité. Pour parvenir à cela, il importe que les pays d'Europe se réunissent en conférence et que la détente s'instaure par le

[109] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, pp.88-89.
[110] *Ibid.*, p.89. Nous reviendrons sur les divergences au sein du pacte de Varsovie dans le chapitre suivant.

biais de mesures spécifiques comme la liquidation des bases militaires étrangères ou la création de zones dénucléarisées.

Au final, les pays du pacte de Varsovie estiment que la conférence doit répondre, directement ou indirectement, à trois types d'objectifs : le règlement de la question allemande, la reconnaissance des réalités est-européennes, et le remplacement des alliances militaires en vigueur par un système paneuropéen de sécurité qui exclurait les Etats-Unis. A cela la Roumanie ajoute la possibilité pour tous les pays d'Europe de pouvoir s'exprimer en leur nom propre.

Dès le 9 juillet 1966, l'ambassade de France à Bucarest analyse la déclaration du pacte de Varsovie et souligne l'allusion à la volonté française d'indépendance. Le commentaire met en évidence le compromis issu de la réunion et notamment le caractère nuancé de la condamnation de la RFA, du fait de l'intervention roumaine[111]. En visite à Budapest le 28 juillet suivant, Maurice Couve de Murville revient avec son homologue hongrois Janos Peter sur les résultats de la réunion de Bucarest et plus particulièrement sur le projet de conférence paneuropéenne. Le ministre français reproche aux pays de l'Est de prévoir la participation des deux Allemagne et pas celle des Etats-Unis. Dans de telles conditions, la conférence ne se tiendra jamais car la RFA refusera de s'y rendre : elle a besoin de la présence américaine et n'admet pas l'existence du « régime de Pankow ». Or, une conférence aboutirait, explique Couve, à une reconnaissance *de facto* de la RDA ; elle doit donc être un aboutissement, pas une étape[112].

Ce même 28 juillet, le Chargé d'Affaires de l'URSS à Paris remet au Quai d'Orsay un commentaire des résultats de la conférence de Bucarest et promet de ne pas faire état des conversations franco-soviétiques sur la conférence paneuropéenne si jamais elles s'engageaient[113]. Le document insiste sur les similitudes des positions françaises et soviétiques, spécialement sur la question de l'intangibilité des frontières. Cela ne plaît évidemment pas aux Français, qui exècrent les extrapolations russes et n'entendent pas partager le point de vue de Moscou sur « les frontières de la RDA souveraine »[114]. En revanche, ils notent avec satisfaction les motivations divergentes des Soviétiques et des Roumains quant à la dissolution des alliances : pour les premiers, la disparition des alliances doit permettre la création d'un système paneuropéen de sécurité alors que pour les seconds il s'agit d'un moyen de limiter l'hégémonie de l'URSS en Europe orientale. Un point demeure cependant obscur : les Américains seraient-ils admis à participer à une conférence européenne sur la sécurité ? Il serait impossible de faire autrement, conclut-on à l'ambassade de France en Roumanie[115]. Pourtant, Moscou entend bien, à travers le projet de conférence tel qu'il est pensé en 1966, favoriser le découplage euro-américain.

---

[111] Télégramme n°948-952, de Jean-Louis Pons, 9 juillet 1966. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2033.
[112] Entretien Peter/Couve de Murville, 28 juillet 1966, Budapest. AN, 5 AG 1 177. Hongrie. 1965-1968.
[113] Entretien du Chargé d'Affaires soviétiques Krokhine avec Louis Joxe, 28 juillet 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[114] Note secrète du 28 juillet 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[115] Dépêche n°244, de Jean-Louis Pons, 18 juillet 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2694.

A l'automne 1966, une fois les conclusions de la conférence de Bucarest connues et commentées à Paris, les Soviétiques reviennent tâter le terrain auprès des Français. Comme l'année précédente, Youri Doubinine est reçu par François Puaux au Quai d'Orsay. Le directeur d'Europe, après avoir souligné que la France appréciait que le pacte de Varsovie ait tenu compte des entretiens franco-soviétiques du mois de juin, exprime les réserves françaises quant aux résultats de Bucarest, notamment sur le problème des frontières : oui à la reconnaissance, non à l'intangibilité. Puaux maintient le cap : la conférence apparaît seulement comme un aboutissement, la RFA devant au préalable accepter ses frontières ; la CSE pose en outre la question de la participation des deux Allemagne. Doubinine, prenant son interlocuteur au mot, réclame une déclaration franco-soviétique dans laquelle on fixerait comme objectif une conférence sur la sécurité. Puaux précise alors sa pensée : l'unité de l'Europe constitue le fond du problème ; une conférence n'est qu'un moyen d'y parvenir, pas un but[116].

Tout en encourageant le développement d'une détente technique et scientifique, la France estime que la tenue d'une conférence paneuropéenne reste impossible à court et moyen termes, d'abord parce que les Soviétiques ont une conception trop bornée de la sécurité du continent ; ensuite parce que les Allemands doivent évoluer dans le sens d'une *Ostpolitik* à la française. Mais pour Moscou, un système de sécurité doit forcément mener à la reconnaissance de la RDA et à la confirmation de la division allemande ; il ne peut en être autrement.

Afin de maintenir ouverte la discussion et pour ne pas donner l'impression de fermer systématiquement la porte aux propositions de l'Est, Couve de Murville réitère l'accord donné par le général de Gaulle en URSS de réfléchir à l'organisation de consultations sur la sécurité. Quand Janos Peter l'incite à privilégier le dialogue entre pays frontaliers de l'Allemagne occidentale, notamment la France et le Danemark à l'Ouest et la Hongrie et la Tchécoslovaquie à l'Est, le ministre français accepte, au nom du principe d'européanisation de la question allemande[117].

Dans les derniers mois de 1966, les réflexions et les prises de position sur la sécurité et la coopération européennes se multiplient en France. La politique gaullienne de détente, alors à son paroxysme suite au retrait du commandement intégré de l'OTAN et au voyage du président en URSS, suscite le débat. D'autant plus que le 1er septembre 1966, à Phnom-Penh, de Gaulle s'en prend directement à l'interventionnisme américain en Asie du sud-est. Si la majorité des Français soutient les initiatives du Général, tout en y étant plutôt indifférente[118], la crédibilité de l'URSS fait l'objet de discours partisans. Tandis que le PCF applaudit aux nouvelles décisions du chef de l'Etat, l'opposition non communiste condamne, François Mitterrand en tête[119], le rapprochement avec la puissance persécutrice de l'Europe de l'Est. Y

[116] Note du 18 octobre 1966 : « conversation avec M.Doubinine ». AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[117] Entretien Peter/Couve de Murville, 28 juillet 1966, Budapest. AN, 5 AG 1 177. Hongrie. 1965-1968.
[118] D'après les sondages réalisés par l'IFOP, 50,8% des Français se déclarent satisfaits de la politique étrangère du général de Gaulle en 1966. Ils sont 52,6% au premier semestre 1967. Source : Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.349.
[119] François Mitterrand préside la Fédération de la gauche démocrate et socialiste (FGDS) de 1965 à 1968. Il devient premier secrétaire du nouveau Parti socialiste en juin 1971.

compris au sein de la majorité présidentielle, les orientations gaulliennes créent des remous. C'est notamment le cas chez les Républicains Indépendants[120].

De manière générale, la société soviétique est perçue comme une puissance bureaucratique et archaïque, d'où la faiblesse des échanges économiques et commerciaux. « Alors que durant plusieurs décennies, note Marie-Pierre Rey, le régime soviétique semblait au moins pour la gauche marquer l'avènement d'une ère nouvelle de justice et de fraternité, les années 60-70 suscitent dans l'opinion française un réveil brutal qui oblige aux revirements les plus douloureux : désormais, le régime soviétique, marqué à l'infamie par les vérités du rapport Khrouchtchev et par les manquements répétés au respect des droits de l'homme, n'incarne plus un modèle et n'est plus porteur d'espoir. Largement répandue dans la population française, cette nouvelle position isole les militants communistes restés plus indulgents à l'égard de l'Union soviétique et renforce encore l'indifférence des Français pour la coopération et l'entente bilatérales. »[121] Raymond Aron, dès 1955 dans *L'Opium des Intellectuels*, met en évidence le caractère totalitaire du système soviétique et l'aveuglement des intellectuels de gauche qui le soutiennent.

Au sein même des organes diplomatiques français, certains jugent que la politique à l'Est du général de Gaulle mérite quelques inflexions. Tel est le cas de l'ambassadeur de France en URSS Philippe Baudet qui, à la veille de son départ de Moscou, réagit aux propositions soviétiques sur la sécurité européenne et fait le point sur la politique étrangère menée au Kremlin. Il en appelle à une grande méfiance à l'égard des Russes du fait de la perfidie de leurs objectifs : ils souhaitent soustraire l'Europe occidentale à l'emprise américaine, assimiler les techniques avancées de l'Ouest pour faire sortir leur économie de la stagnation et, surtout, maintenir le *statu quo* afin de contenir les ambitions « revanchistes » de la RFA et de préserver leur mainmise sur les pays de l'Est[122].

Baudet conclut de tout cela que la clef de la réunification ne se trouve plus à Washington, ni à Moscou, mais à Bonn, la RFA paraissant seule capable d'amener l'URSS à composition sans compromettre la sécurité occidentale. Il encourage donc, comme de Gaulle, les Allemands à développer une politique à l'Est. La principale différence avec le point de vue du Général réside dans le fait que l'ambassadeur prêche en faveur d'une Europe « de l'Atlantique à la Russie », et non jusqu'à l'Oural. Selon lui, s'il faut intégrer les pays de l'Est dans une future entité européenne, la Russie, elle, n'a pas vocation à faire partie d'un système européen : « il existe trop peu de valeurs communes entre elle et les pays ou populations de notre appendice continental. »[123]

Ainsi, à l'été 1966, le représentant de la France en URSS est persuadé que les évènements de 1956 à Budapest sont désormais très loin et qu'il est impensable qu'une situation pareille se reproduise à l'Est. En outre, les Français doivent refuser que se tienne une conférence paneuropéenne qui aboutirait à un système de sécurité incluant la Russie car cela soumettrait

[120] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.41.
[121] *Ibid.*, p.327.
[122] Télégramme n°3879-3938, de Ph. Baudet, 23 août 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.
[123] Télégramme 4005-35, de Ph. Baudet, 30 août 1966. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2665.

toute l'Europe au bon vouloir de Moscou et donc à un éventuel conflit avec la Chine. Sur ce point, l'ambassadeur adopte une position sans ambigüité qui tranche avec l'agrément poli accordé par de Gaulle et son ministre des Affaires étrangères au pacte de Varsovie au sujet de consultations sur l'organisation d'une conférence.

Outre Philippe Baudet, d'autres diplomates français réclament des inflexions à la politique gaullienne de détente. Henri Froment-Meurice, qui s'inscrit dans la mouvance atlantiste de Jean Laloy[124], est de ceux-là. D'après celui qui, en 1966, est alors le chef du service des relations culturelles au Quai d'Orsay, le seul domaine de coopération Est-Ouest à privilégier reste la culture dans la mesure où « elle permet d'apporter de l'oxygène aux intellectuels, artistes, universitaires et étudiants avides de s'affranchir de la tutelle culturelle des autorités communistes [...] et de respirer l'air de l'Occident ». Il s'oppose à toute coopération technologique, jugée trop dangereuse[125]. Sur ce sujet, les Français demeurent méfiants et essayent de ne pas se laisser entraîner avec les Soviétiques dans des conversations trop approfondies sur les techniques occidentales[126]. Les affaires d'espionnage technologique sont monnaie courante et alimentent quelques télégrammes du Quai d'Orsay pendant toute la guerre froide, y compris durant les périodes de détente. Ainsi, en novembre 1966, les Français se plaignent de l'espionnage tchécoslovaque, le plus actif en France[127]. Enfin, il importe de constater que le désir français d'une politique ouest-allemande de rapprochement avec l'Est ne fait pas l'unanimité. S'opposant complètement au point de vue de Philippe Baudet, Froment-Meurice estime important de ne pas laisser l'Allemagne conduire sa propre *Ostpolitik* : elle serait capable d'accepter plus que l'ordre établi. Transparaît ici, nous y reviendrons, la crainte française que la RFA puisse échanger la réunification contre la neutralisation.

Cette méfiance à l'égard de Moscou et de Bonn semble plus ou moins affirmée selon les diplomates concernés mais touche l'ensemble des acteurs de la politique étrangère française, à l'Elysée comme au Quai d'Orsay. Cela explique que la prudence soit de mise vis-à-vis de la proposition de conférence paneuropéenne sur la sécurité, censée faire la jonction entre la question allemande et les rapports Est-Ouest en Europe. Reste qu'à la fin de l'année 1966, le vœu gaullien d'une politique à l'Est de la part de la RFA est en voie de se réaliser.

---

[124] Nous verrons dans le chapitre suivant que, dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale, deux courants de pensée opposés rythment la vie diplomatique française. Ils sont respectivement incarnés par Jean Laloy et Maurice Dejean.

[125] Entretien avec Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008, Paris ; Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du Quai*, *op.cit.*, chapitre dix.

[126] Entretien avec l'ambassadeur Philippe Husson, 19 février 2009, Paris.

[127] Note du secrétariat général de la présidence de la République, 9 novembre 1966. AN, 5 AG 1 184. Tchécoslovaquie, 1962-1968. L'affaire relevée à cette date met en cause le chauffeur de l'Attaché Militaire tchécoslovaque, M. Zvoboda.

3. Vers la réalisation d'un vœu français ? Les premiers effets de l'*Ostpolitik* (décembre 1966 – septembre 1967)

Le 1er décembre 1966, Alexis Kossyguine arrive à Paris accompagné d'Andreï Gromyko. Le projet de conférence paneuropéenne fait irruption dans les discussions dès le premier entretien du ministre soviétique des Affaires étrangères avec son homologue français. Mais, cette fois-ci, c'est Couve de Murville qui aborde le sujet. En revenant sur la déclaration de Bucarest, il indique qu'aux yeux des Français, l'idée n'est pas claire. Aussi demande-t-il des précisions sur plusieurs points dont, dans un premier temps, les buts de la conférence. Il informe implicitement Gromyko de l'impression de confusion que donnent les pays de l'Est lorsqu'ils brandissent cette proposition. L'hôte du Quai d'Orsay souligne le manque d'informations transmises par l'URSS elle-même, contrairement aux Polonais et aux Tchécoslovaques. De la sorte, il fait comprendre que les Français considèrent le projet comme un outil au service de la propagande soviétique. « Ce qui n'est pas très clair, dit-il, c'est ce que vous en pensez exactement, vous, gouvernement soviétique. » Couve pose ensuite la question des participants, se référant ainsi au problème de la présence des Etats-Unis et des deux Allemagne. De fait, il cherche à savoir s'il doit s'agir « d'une conférence sur la sécurité européenne » ou d'une « conférence européenne sur la sécurité » donc sans les Américains[128].

La réponse soviétique est claire quant à la participation des Etats-Unis : Gromyko parle d'une « conférence paneuropéenne sur la sécurité qui devrait se réunir le plus tôt possible » afin « d'aller au-delà des rencontres bilatérales ». Les Français semblent se préoccuper particulièrement de la question ; ils relèvent une fois encore les divergences exprimées au sein du pacte de Varsovie en notant que si les Russes sont prêts à se passer des Américains, ce n'est pas le cas des Polonais pour lesquels la présence des Etats-Unis à la conférence est indispensable pour faire contrepoids à l'URSS[129]. Quoi qu'il en soit, au terme de la visite de Kossyguine, la France accepte de faire figurer dans la déclaration consécutive aux entretiens « la question de la convocation dans l'avenir d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité »[130]. Une évolution se fait donc jour à Paris : pourquoi les responsables diplomatiques français paraissent-ils soudainement s'intéresser au projet ? Qu'est-ce-qui les conduit à faire un pas dans le sens des Soviétiques ?

En décembre 1966, le problème allemand se présente sous un jour nouveau. L'évènement majeur est l'arrivée au pouvoir en RFA d'un gouvernement de grande coalition CDU/SPD dirigé par Kurt Kiesinger et dans lequel Willy Brandt occupe les fonctions de vice-chancelier et de ministre des Affaires étrangères. Par ailleurs, du fait des désirs soviéto-américains, surtout à partir de l'été 1966, de parvenir à un traité sur la non-prolifération des armes

[128] Entretien Couve de Murville/Gromyko, 1er décembre 1966, Paris. AN, 5 AG 1 187. URSS. 1966.
[129] Note de la direction des Affaires politiques, 19 janvier 1967. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2033.
[130] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 10 mars 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.

atomiques[131], l'accès de la RFA au nucléaire semble désormais impossible. Pour de Gaulle, la volonté des Etats-Unis de discuter directement avec Moscou ainsi que leur intérêt croissant pour l'Asie conduisent les Allemands à opter pour de nouvelles orientations. En d'autres termes, la RFA doit se préparer à ne plus être le principal centre d'intérêt de Washington. Il est temps alors que les Européens, avec l'URSS, mettent en place leur propre politique, d'autant plus que Kossyguine se dit favorable à la perspective française de réunification de l'Allemagne sur le long terme[132]. A Alain Peyrefitte, le Général explique que c'est la France qui mène le jeu « et les Russes ne font que suivre et qu'approuver ». Il estime nécessaire « de pousser l'Allemagne à se rapprocher de la Russie. Il faut désarmer leur agressivité réciproque. »[133] Comme le souligne Benedikt Schoenborn, « il se peut que le Général surestime la bonne volonté des Russes »[134]. Toujours est-il que, dans un tel cadre, le projet paneuropéen des pays de l'Est doit être reconsidéré. Certes, les Français n'appuient pas avec une ferveur soudaine la proposition de conférence mais il se trouve qu'elle revêt certaines caractéristiques à exploiter, notamment pour ce qui est de la non-participation des Etats-Unis.

Dès le 13 décembre, Brandt expose aux Français la volonté de Bonn de développer un climat de détente avec les Soviétiques. Il le fait d'autant plus volontiers qu'il voit avec sympathie la politique gaullienne de détente et éprouve un grand respect pour son initiateur, qu'il a rencontré pour la première fois en 1959. Maire-gouverneur de Berlin-Ouest de 1957 à 1966, Brandt a reçu le soutien de De Gaulle lors de ses tentatives visant à développer les contacts entre Berlinois de l'Ouest et de l'Est. Dès 1963, le futur chancelier indique au Général son désir de discuter directement avec Moscou et s'engage dans cette voie par l'intermédiaire du responsable de l'Information à Berlin-Ouest, Egon Bahr[135].

Dès le moment où est formé le gouvernement de grande coalition, Brandt fait savoir que la RFA vient de proposer à l'URSS « un échange de déclarations de renonciation de non-recours à la force »[136]. Au président français, il indique que les Allemands déclarent nuls tous les actes d'Hitler, en particulier les accords de Munich de 1938. Il affirme vouloir multiplier les signes d'ouverture à l'égard de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. De Gaulle dit encourager pleinement ces initiatives, précisant les éléments essentiels qui doivent en découler : la RFA doit reconnaître ses frontières, se rapprocher des Allemands de l'Est et prendre ses distances avec Washington[137]. Devant les Américains et les Britanniques, qui exhortent Bonn à ne pas aller trop vite au risque de brusquer l'Est et d'interrompre les conversations, de Gaulle et

---

[131] Les Américains sont, en 1966, de plus en plus inquiets devant les progrès nucléaires de l'URSS, notamment à propos du programme soviétique de missiles balistiques offensifs. On est persuadé à Washington que Moscou recherche non pas la parité mais la supériorité. Quant aux Soviétiques, ils en viennent à estimer qu'une guerre contre l'Ouest ne serait pas forcément nucléaire ; elle pourrait être uniquement conventionnelle. En outre, pour l'URSS, un traité de non-prolifération pourrait diminuer la valeur de la garantie nucléaire américaine sur l'Europe. Ainsi, les deux Grands sont résolus en 1966 à s'acheminer vers un tel traité.
[132] Entretiens de Gaulle/Kossyguine, 1er, 2 et 8 décembre 1966, Paris. AN, 5 AG 1 187. URSS. 1966.
[133] Charles de Gaulle à Alain Peyrefitte le 5 décembre 1966. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle.* Vol.III, *op.cit.*, p.1416.
[134] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.299.
[135] *Ibid.*, pp.302-303.
[136] Entretien Pompidou/Brandt, 13 décembre 1966, Paris. AN, 5 AG 1 163. RFA. 1966-1967.
[137] Entretiens de Gaulle/Brandt, 15 et 16 décembre 1966, Paris. AN, 5 AG 1 163. RFA. 1966-1967.

Couve de Murville font preuve d'une fermeté inébranlable quant à la nécessité d'une *Ostpolitik*[138]. Le ministre français maintient que le développement des relations économiques et humaines avec l'Est, notamment avec la RDA, est de la responsabilité de la RFA plus que des trois autres. Au Quai d'Orsay comme à l'Elysée, l'ouverture ouest-allemande vers l'Est demeure un facteur déterminant dans la lutte contre le *condominium*.

Rapidement, les Français décident de s'impliquer dans l'*Ostpolitik* de Bonn afin de lui faciliter la tâche. D'ailleurs, le 13 janvier 1967, Brandt demande à la France de l'aider dans ses démarches vis-à-vis de l'Est, en particulier en vue d'une normalisation des relations[139]. Le même jour, Kiesinger déclare à de Gaulle renoncer à la doctrine Hallstein et accepter les conceptions françaises sur la réunification : il promet une réelle détente avec l'Est et entend ne pas précipiter les retrouvailles du peuple allemand. Le président de la République est ravi. Il se lance ainsi dans son plan de désamorçage de l'agressivité des pays de l'Est envers l'Allemagne et vice-versa.

Dans un premier temps, il cherche à convaincre le chancelier que les Occidentaux n'ont plus rien à craindre de l'URSS du fait de sa situation économique désastreuse et de la volonté d'indépendance des satellites[140]. Dans un second temps, le plan gaullien vise surtout la Russie et la Pologne, celle-ci étant très méfiante à l'égard du gouvernement Kiesinger et de ses intentions concernant la ligne Oder-Neisse. Lorsque Rapacki vient à Paris, de Gaulle tente de le persuader que les Allemands ne sont plus dangereux en arguant que, dans le passé, la France a souffert au même titre que la Pologne du militarisme allemand. Si le Général ne se prive pas d'ajouter que les Français ne sont pas pressés de voir les deux Allemagnes se rejoindre, il n'en rappelle pas moins que la division ne peut pas se prolonger indéfiniment[141]. La visite de Rapacki ne fait alors que confirmer de Gaulle dans sa conviction que c'est lui qui mène la danse. En effet, le ministre polonais demande à la France d'encadrer la RFA et sa politique[142] : sa principale crainte est que la République fédérale améliore sa situation internationale sans faire les concessions nécessaires à la Pologne[143]. Ainsi, au grand bonheur du chef de l'Etat, à la fois l'Allemagne et les pays de l'Est réclament de l'aide auprès des Français, ce qui confère une légitimité accrue au dessein du président.

Au vu des évolutions en RFA – qui ne leur paraissent guère rassurantes parce qu'elles font planer la menace d'un nouveau pacte germano-soviétique de non-agression – et du rôle que la France tend à jouer dans les relations Est-Ouest, les Polonais décident de reprendre le flambeau du projet de conférence européenne dans l'espoir de multilatéraliser le principe de non-recours à la force et de faire de la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse par la RFA la condition à toute amélioration de ses rapports avec l'Est. La reprise des relations germano-roumaines en

---

[138] Entretiens de Gaulle/Rusk et Couve de Murville/Rusk, 14 et 20 décembre 1966. AN, 5 AG 1 202. Etats-Unis. 1966-1969 ; Réunion quadripartite du 14 décembre 1966, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, Réunions quadripartites, vol.1726.
[139] Entretien Couve de Murville/Brandt, 13 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 163. RFA. 1966-1967.
[140] Entretien de Gaulle/Kiesinger, 13 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 163. RFA. 1966-1967.
[141] Entretien de Gaulle/Rapacki, 27 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.
[142] Entretien Couve de Murville/Rapacki, 26 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.
[143] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 26 mai 1967. AN, 5 AG 1 445. Voyage en Pologne, septembre 1967.

janvier 1967 ne fait qu'attiser les craintes polonaises. Varsovie supplie Moscou d'intervenir afin d'éviter qu'un tel rapprochement ne sape la solidarité des Etats communistes d'Europe de l'Est. Face à l'impassibilité soviétique, Gomulka essaye de faire accepter à l'ensemble des pays du pacte de Varsovie une série de préalables à l'établissement de relations diplomatiques avec Bonn : la RFA doit reconnaître la ligne Oder-Neisse, la RDA et l'invalidité des accords de Munich ; elle doit renoncer aux armes nucléaires. Encouragés par le Kremlin – qui, pour le coup, se dégage de toute responsabilité auprès des Occidentaux dans l'élaboration de ces conditions, tout en étant ravi de les voir posées –, les satellites donnent leur accord à ces préalables en février 1967[144]. Désormais, aux yeux des Polonais, étant donné qu'il y a peu de chances pour que la RFA accepte l'ensemble de ces dispositions, seule une conférence européenne sur la sécurité apparaît capable de parvenir à la confirmation tant désirée du *statu quo*. Le tout est de la faire accepter par les Occidentaux. Sur ce plan, les pays de l'Est maintiennent leur stratégie visant à l'émulation.

C'est dans cette optique que Rapacki revient sur le projet de conférence auprès de Couve de Murville le 27 janvier 1967. L'entretien revêt une importance toute particulière dans la mesure où sont exposés les arguments et les idées qui, de part et d'autre, seront présentés jusqu'en 1975. Selon Rapacki, il importe d'aboutir à un accord « sur la non-utilisation de la force et la non-ingérence entre Etats européens ». Le ministre polonais pose ainsi les bases d'une longue liste de principes que les pays de l'Est n'abandonneront plus jusqu'à ce qu'ils soient parvenus à leurs fins. Il pousse la France à l'émulation en indiquant que les pays scandinaves, en particulier la Suède, ont entamé un rapprochement conséquent avec les pays du pacte de Varsovie sur les questions de sécurité européenne. Dans le même ordre d'idées, il propose d'« institutionnaliser cette conférence dans le cadre du groupe d'Etats qui prendrait l'initiative et qui se composerait de représentants des deux blocs ». Ce point, qui fera long feu, est très important car il montre que, dès 1967, certains Etats de l'Est envisagent plus qu'une conférence mais une organisation sur la sécurité européenne, inacceptable à l'Ouest en raison du risque de marginalisation que cela ferait courir aux Communautés européennes et à l'OTAN.

Par ailleurs, la réunion telle qu'elle est considérée par la Pologne comprend une négociation de bloc à bloc davantage que d'Etat à Etat. Couve, fidèle aux conceptions gaulliennes, repousse d'emblée cette idée : l'une des principales questions qui se posent à l'Europe a trait à la présence de troupes étrangères ; or cette question ne peut être traitée par un arrangement entre les pactes. Le ministre français précise sa pensée en expliquant que « dans la situation internationale actuelle, il serait difficile de discuter aussi longtemps que continue la guerre du Vietnam ; si les discussions devaient porter sur un allègement des occupations militaires étrangères, on dirait que les Etats-Unis ont ainsi pu dégager des forces militaires pour les envoyer au Vietnam »[145].

---

[144] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, pp.86-87.
[145] Entretien Couve de Murville/Rapacki, 27 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.

Couve de Murville semble parfaitement au courant du fait que les Polonais n'ont pas abandonné leurs projets sur la non-dissémination. Dans sa démonstration, il se réfère implicitement au dernier en date, le plan Lachs, qui prend en compte les objections des plans Rapacki et Gomulka. Alors que ces derniers atteignaient l'ensemble du dispositif nucléaire américain, le nouveau plan vise les pays non-nucléaires d'Europe centrale à qui on prévoit d'exiger un renoncement total à produire ou acquérir des armements nucléaires. Les puissances nucléaires sont autorisées, elles, à stationner des armes dans cette zone, ce qui fait tomber les objections aux plans Rapacki et Gomulka. Pour les Français, toujours aussi réticents à aborder la question, « les vrais problèmes apparaissent par le biais du contrôle » que les Polonais souhaitent voir exercer par l'Agence internationale de l'Energie atomique. Cela pose un gros problème à la France « dans la mesure où, en Europe de l'Ouest, elle est la seule puissance continentale nucléaire et où le contrôle de l'AIEA risque d'être une source de graves difficultés pour son approvisionnement en matières fissiles »[146]. Au Quai d'Orsay, on estime les propositions polonaises très proches des plans américains de non-dissémination. Aussi refuse-t-on les uns et les autres, au prix de quelques contradictions : Paris se garde bien de réitérer, du fait de leur caducité, les objections avancées au moment des premiers plans polonais.

Le 27 janvier 1967, Maurice Couve de Murville adopte une position caractéristique de l'attitude française pendant les dix années de négociations Est-Ouest à venir : une conférence sur la sécurité européenne ne doit pas aborder le thème du désarmement et de la non-dissémination. En bref, la France préfère envisager des discussions sur les aspects politiques de la sécurité plutôt que sur ses aspects militaires. Or, le ministre du général de Gaulle est persuadé que si une conférence avait lieu, l'ordre du jour porterait essentiellement sur le problème nucléaire. Voilà pourquoi, dit-il, « nous sommes un peu désintéressés dans cette affaire. » Le discours tranche avec les propos qu'il a tenus le mois précédent au cours de la visite de Kossyguine et Gromyko, visite au terme de laquelle de Gaulle avait accepté de discuter de la question de la conférence européenne.

En réalité, la différence ne tient pas à une évolution de la position française entre début décembre 1966 et fin janvier 1967 mais à l'interlocuteur concerné. Le projet soviétique de conférence apparaît plus vague et par conséquent son contenu plus ouvert que le projet polonais, fondé sur le thème de la non-dissémination. A croire que la propagande soviétique, qui lorsqu'elle s'adresse à eux insiste sur l'aspect paneuropéen de la conférence, fonctionne auprès des Français. Couve de Murville dit ne pas s'opposer à une réunion de tous les Etats du continent dans laquelle on aborderait tous les problèmes européens mais il souligne, une fois encore, le souci posé par la participation des deux Allemagne et des Etats-Unis. D'une part, « vouloir réunir ensemble les Allemands de l'Ouest et ceux de l'Est, c'est supposer le problème résolu » ; d'autre part, « quand on parle avec les Scandinaves, on voit qu'ils n'imaginent pas une non-participation des Etats-Unis »[147]. Il est en outre hors de question pour Paris de geler le *statu quo* politique et territorial en Europe. D'où le reproche fait aux Italiens

[146] Note de la direction des Affaires politiques, 19 janvier 1967. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2031.
[147] Entretien Couve de Murville/Rapacki, 27 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.

de s'être précipités dans la gueule du loup en donnant un accord clair et net quant à l'organisation d'une conférence et à la consolidation de la division européenne[148].

La France, ne souhaitant pas courir le risque d'une mise au ban du dialogue Est-Ouest, ne peut ignorer le projet de conférence et, surtout, ne peut le refuser catégoriquement. Il constitue l'un des thèmes essentiels des relations entre Européens dans la deuxième moitié de la décennie 1960 : nombre de pays occidentaux ou neutres acceptent, dès 1967, d'envisager une réunion paneuropéenne sur la sécurité. Outre l'Italie, c'est le cas de la Grande-Bretagne, du Danemark, des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Autriche, de la Suède, de la Norvège et de la Finlande. Français et Allemands restent en fin de compte les plus réservés, soucieux de ne rien accepter qui puisse compromettre la réunification allemande.

Dans cette optique, Willy Brandt propose à la France en janvier 1967 la création d'une *Commission d'étude sur les problèmes de la sécurité européenne et de la défense de l'Europe dans les années 1970.* Cet organisme, composé d'experts militaires et civils et qui se réunit de façon régulière à partir de janvier 1968, traduit l'entente et la confiance entre Bonn et Paris sur ces questions. Cela souligne également l'importance que les deux pays s'accordent mutuellement en matière de sécurité européenne. Sans jouer un rôle primordial, la commission d'étude émet par la suite, notamment à partir du moment où le processus d'Helsinki est lancé, des avis souvent pris en compte par chacun des deux gouvernements concernés.

Le couple franco-allemand paraît donc retrouver sa position de moteur de l'Europe occidentale. Il faut dire que, sur quelques-uns des points les plus importants de leur politique orientale, de Gaulle et le duo Kiesinger/Brandt adoptent une attitude similaire, voire commune : il en va ainsi de la nécessité d'approfondir le dialogue avec tous les pays de l'Est, de préserver toutes les chances d'une réunification allemande et de faire en sorte que la RFA renonce à toute prétention relative aux armements nucléaires. Mais on ne peut pas pour autant parler de « lune de miel franco-allemande »[149], car l'accord semble loin d'être complet entre la France et la République fédérale. A propos de la frontière Oder-Neisse, Kiesinger ne s'inscrit pas dans le sens du général de Gaulle en raison de l'opposition que susciterait la reconnaissance chez les douze millions de réfugiés issus de Poméranie, de Silésie et de Prusse orientale – récupérées par la Pologne en 1945 – installés en RFA. Brandt, lui, juge au contraire que la reconnaissance de la frontière germano-polonaise est indispensable à la bonne marche des relations entre Bonn et les pays de l'Est.

Sur la perception de l'URSS aussi, le chancelier allemand ne partage pas les positions françaises, estimant que le président français – qui parle de la Russie et non de l'URSS – ne prend pas toute la mesure de l'importance de l'idéologie dans la politique soviétique, ce qui, à ses yeux, se révèle dangereux. Enfin, même si la France a une réelle influence sur l'*Ostpolitik* telle qu'elle se développe à Bonn, les visions sur la place de chacun dans les relations Est-Ouest varient selon le côté du Rhin où l'on se trouve. Pour Egon Bahr, l'un des pères de la

[148] Télégramme n°422-27, d'Olivier Wormser, 4 février 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666. Le télégramme fait référence au voyage de Podgorny à Rome en janvier 1967. Si, en 1966, Moro et Fanfani se disaient favorables au principe d'une conférence, début 1967 ils se prononcent clairement pour.
[149] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.307.

politique ouest-allemande à l'Est avec Brandt, la France se borne seulement à aider la RFA dans la mise en œuvre de sa politique. Au contraire, de Gaulle entend jouer le rôle d'intermédiaire entre l'Allemagne et la Russie[150], les satellites de l'URSS étant relégués au second plan.

Le Général établit en effet un ordre de préséance lorsqu'il s'agit des contacts avec les pays de l'Est. Il est persuadé – l'histoire lui donnera raison – que les relations entre pays européens ne peuvent s'améliorer sans passer par Moscou. On a d'ailleurs pu considérer cette volonté de contact direct avec le Kremlin comme une déclinaison à la française du « bloc à bloc » tant combattu : la France, fer de lance de l'Europe occidentale, serait à même de parler d'égal à égal avec son équivalent à l'Est, l'URSS[151]. Un lien franco-soviétique privilégié se substituerait au *condominium* soviéto-américain. Certes, de Gaulle cherche à faire de la France un acteur incontournable des relations intra-européennes mais il est tout à fait conscient de la supériorité des Russes à tous les niveaux[152].

L'ordre de préséance des pays de l'Est voulu par le Général se calque sur la position géographique de chacun d'entre eux par rapport à l'Allemagne : Couve de Murville se plaît à exposer sa théorie selon laquelle le degré d'implication des Etats d'Europe orientale dans les questions de sécurité européenne varie selon qu'ils possèdent ou non une frontière commune avec l'Allemagne[153]. Pour les Français, cela explique pourquoi Moscou laisse la Roumanie prendre davantage de libertés en matière de politique extérieure et ainsi apparaître, dans l'esprit de De Gaulle, comme le pendant de la France à l'Est. Le président de la République apprécie particulièrement l'aspect parfois frondeur que revêtent les orientations de Bucarest : dès le 31 janvier 1967, la Roumanie rétablit des relations diplomatiques avec la RFA, ce qui durcit l'attitude des autres satellites à l'égard de la République fédérale[154] ; Ceausescu n'hésite pas à critiquer l'intégration militaire du pacte de Varsovie ; les Roumains sont les seuls à ne pas être liés à la RDA par un traité d'assistance mutuelle et à mettre des conditions à la signature du Traité de non-prolifération ; les Français ne se lassent pas de souligner la volonté de Ceausescu de doter son pays de sa propre industrie d'armement et de préserver l'indépendance nationale, « l'URSS paraissant résignée à accepter [cette] situation »[155].

Mais l'analyse du Quai d'Orsay fait preuve de faiblesse. Sur le cas roumain, ce n'est pas la résignation qui prévaut à Moscou. Si les Soviétiques tiennent peu rigueur des critiques roumaines quant à l'intégration militaire dans la mesure où la Roumanie est proche de l'URSS et éloignée de l'Allemagne, les tentatives de Bucarest de se rapprocher de l'Occident demeurent impossibles sans l'aval du Kremlin. Moscou continue ainsi, malgré les apparences, à tirer les ficelles. D'autant plus qu'un rapprochement de la Roumanie avec les puissances de l'Ouest permet le développement de l'espionnage, notamment technologique. De Gaulle

---

[150] *Ibid.*, pp.305-307.
[151] Georges-Henri SOUTOU, « The linkage between European integration and détente. The contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974 », *art.cit.*, pp.11-35.
[152] Entretien de Gaulle/Kossyguine, 1er décembre 1966, Paris. AN, 5 AG 1 187. URSS. 1966.
[153] Entretien Couve de Murville/Rapacki, 26 janvier 1967, Paris. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969 ; entretiens Couve de Murville/Brandt, 13 janvier et 27 avril 1967. 5 AG 1 162. RFA. 1966-1967.
[154] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 5 juillet 1967. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1545.
[155] Fiche du 24 novembre 1967, « relations roumano-soviétiques ». AMAE, Europe 1944-…, Roumanie, vol.258.

semble donc peu lucide dans son appréciation des réalités du régime de Ceausescu, contrairement à la plupart des responsables militaires français et à certains diplomates pour qui le semblant de liberté des Roumains en politique étrangère est durement négocié avec Moscou[156]. L'ambassadeur de France à Prague Roger Lalouette est ainsi persuadé que l'aggravation des tensions entre la Chine et l'URSS[157] ne peut que conduire les Soviétiques à vouloir rendre au mouvement communiste une façade d'unité en brisant les tendances polycentristes manifestées par la Roumanie et la Yougoslavie mais également par les PC néerlandais et norvégien, attachés à une bonne entente avec Pékin[158]. La cohésion des partis communistes est l'un des enjeux de la conférence de Karlovy-Vary, ville thermale de l'ouest de la Tchécoslovaquie.

Au printemps 1967, les rapports Est-Ouest stagnent. A la suite de la reprise des relations diplomatiques entre Bonn et Bucarest, les pays de l'Est, notamment l'URSS, la Pologne et la RDA, sont plus que jamais sur la défensive. A Karlovy-Vary, à la fin du mois d'avril 1967, les partis communistes et ouvriers d'Europe, à l'exception notable des Roumains et des Yougoslaves, proclament que les Etats du pacte de Varsovie refuseront d'établir des relations diplomatiques avec la RFA tant que le gouvernement de Bonn ne reverra pas complètement sa politique[159]. L'*Ostpolitik* est perçue comme une campagne revancharde ouest-allemande visant à déstabiliser le pacte de Varsovie[160]. Gomulka en profite pour appeler à la conclusion d'un accord multilatéral de renonciation à la force par tous les Etats d'Europe. Cela passerait par une conférence européenne sur la sécurité dont l'avantage, pour les Polonais, est clair : tout en empêchant un *condominium* germano-soviétique sur le non-recours à la force, la conférence conduirait la RFA à reconnaître la frontière Oder-Neisse[161].

Pour la plupart des orateurs de Karlovy-Vary, la réunion des PC européens a d'abord pour but de susciter un mouvement d'opinion « en faveur des thèses socialistes sur la sécurité » du continent[162]. L'ambassade de France à Prague note ainsi le caractère novateur de Karlovy-Vary en matière de sécurité européenne : l'appel aux masses, sans distinction d'opinion, des communistes aux catholiques, pour faire pression sur les gouvernements. Reprenant la majorité des points de la déclaration de Bucarest de juillet 1966, le document « Pour la Paix et la Sécurité en Europe » s'adresse avant tout aux peuples. Les Français analysent cette réunion au prisme des tentatives soviétiques pour imposer leur projet de conférence et pour réunifier le camp communiste : ils soulignent ainsi son rôle de propagande[163]. Finalement, cela témoigne de l'attention encore faible qu'ils portent à la proposition de l'Est.

En effet, si, pendant l'hiver 1966-1967, la France semble s'intéresser peu à peu à l'idée de conférence paneuropéenne, le mouvement s'inverse au printemps et dans les mois qui suivent.

---

[156] Entretien avec l'ambassadeur Paul Poudade, 16 décembre 2008, Paris.
[157] La Chine, qui termine alors sa Grande Révolution prolétarienne culturelle, se dote de la bombe H au printemps 1967, suscitant l'inquiétude des Soviétiques.
[158] Dépêche n°387, de Roger Lalouette, 3 mai 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2659.
[159] Cf. annexe 8.
[160] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, 1995, p.71.
[161] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, p.89.
[162] Télégramme n°718/725, de Bolle, 26 avril 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2659.
[163] Dépêche n°387, de Roger Lalouette, 3 mai 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2659.

D'une part, la dynamique franco-allemande en matière de politique orientale perd de la vitesse : Brandt tente de diversifier les appuis occidentaux à sa politique, notamment en se tournant vers les Etats-Unis, afin de ne pas laisser les Français contrôler les orientations de Bonn[164]. Kiesinger refuse en outre de suivre le conseil de De Gaulle l'incitant à reconnaître la ligne Oder-Neisse[165] ; il continue également de penser que le Général sous-estime la menace soviétique. De son côté, ce dernier maintient quelques appréhensions sur la position ouest-allemande à l'égard de l'arme nucléaire tout en pensant que si la RFA ne signe pas le TNP, cela donnera à la France un moyen de faire pression sur l'URSS si jamais elle modifie son comportement vis-à-vis de Paris : la France menacerait alors Moscou d'associer Bonn à la force nucléaire française[166].

D'autre part, l'attitude défensive des pays du pacte de Varsovie à l'égard de l'Allemagne compromet la vision gaullienne de l'Europe. Et Karlovy-Vary n'arrange pas les choses. De Gaulle doute de plus en plus de la sincérité des Russes et de l'efficacité de la coopération franco-soviétique. Aussi, quand les Soviétiques réitèrent leur proposition quant à une réunion de tous les pays d'Europe, les Français esquivent le sujet en opposant le manque de considération porté par les dirigeants de l'Est à la politique du gouvernement Kiesinger. C'est notamment le cas de Georges Pompidou lors de son voyage en URSS en juillet et du général de Gaulle durant un entretien avec l'ambassadeur Zorine en octobre[167]. Pour la France, une CSE n'est possible qu'après une réelle amélioration des relations entre Bonn et Moscou, permettant en particulier la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse, et l'instauration d'un vrai climat de détente non entaché par la guerre du Vietnam.

Au total, la période qui se clôt à l'été 1967 a vu les pays de l'Est réussir à faire de leur projet de conférence sur la sécurité européenne un objet privilégié des conversations Est-Ouest, déjà accepté par plusieurs Etats occidentaux. Mais ce succès n'est qu'en demi-teinte car, hormis la Grande-Bretagne, les puissances majeures de l'Ouest refusent toujours de s'engager dans un processus visant d'abord et avant tout à entériner le *statu quo* politique et territorial européen. Certes la France, soucieuse de ne pas nuire à son effort de rapprochement avec les pays du pacte de Varsovie, a donné son accord à des consultations franco-soviétiques sur la sécurité européenne, mais elle n'entend rien accepter qui puisse compromettre les chances de l'Allemagne de se réunifier un jour. Ainsi, l'URSS se trompe lorsqu'elle croit voir en de Gaulle un défenseur du *statu quo* allemand. Le malentendu reste de mise quant aux objectifs de la coopération paneuropéenne.

En parallèle, alors que l'arrivée au pouvoir de la grande coalition CDU/SPD laissait entrevoir la mise en œuvre de l'idée chère au Général d'une vraie détente germano-soviétique, la multiplication des conditions posées par Moscou et ses satellites à l'embellie des rapports

---

[164] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.82.
[165] *Ibid.*, p.308.
[166] *Ibid.*, p.308.
[167] Entretien Pompidou/Kossyguine, 4 juillet 1967, Moscou ; entretien de Gaulle/Zorine, 4 octobre 1967, Paris. AN, 5 AG 1 188. URSS. 1967-1969.

entre la RFA et l'Est de même que le refus de Kiesinger de reconnaitre l'Oder-Neisse déçoivent les espoirs du président français.

III. L'essoufflement, Septembre 1967 – juillet 1968

1. Le désenchantement

L'idée de conférence européenne sur la sécurité revient en permanence sur le devant de la scène durant les conversations franco-soviétiques qui s'étalent entre l'automne 1967 et le printemps 1968. Les Russes ne cessent de répéter aux Français, comme ils le font auprès des autres pays d'Europe occidentale, qu'ils sont les meilleurs partenaires à l'Ouest qui puissent porter un tel projet[168]. A l'ambassade d'URSS à Paris, le principal interlocuteur du Quai d'Orsay sur le sujet reste le conseiller Youri Doubinine. Depuis 1965, celui-ci s'adresse toujours à François Puaux quand il s'agit de la conférence. En septembre 1967, Doubinine demande au directeur d'Europe comment a évolué la position française. Alors que le Soviétique se livre à un exposé grandiloquent sur les objectifs de la conférence, Puaux estime que le seul point valable de son discours concerne la reconnaissance par Moscou que des changements positifs se produisent dans les orientations politiques de la RFA[169]. La France demeure réticente à tout engagement dans la préparation d'une conférence, contrairement à ce que certains de ses dirigeants ont pu laisser croire quelques mois auparavant. Comme le montre le voyage du général de Gaulle en Pologne du 6 au 12 septembre 1967, la France s'imagine réellement au milieu du monde ou, du moins, comme un interlocuteur obligé entre l'Est et l'Ouest. Pourquoi accepterait-elle une conférence multilatérale au cours de laquelle elle risquerait de perdre le bénéfice que lui confèrent ses relations bilatérales avec l'ensemble des Etats d'Europe[170] ? Le président français a largement prouvé, depuis 1958, qu'il n'était pas un adepte du multilatéralisme. Le bilatéralisme, fondement même de la détente voulue par le Général, rend possible le fait de jouer sur la spécificité de chaque pays de l'Est.

Par ailleurs, l'analyse des archives permet de souligner que la France s'inscrit pleinement dans la stratégie d'instrumentalisation par l'URSS à la fois des Etats ouest-européens et du projet de conférence. De Gaulle, toujours dans la perspective de l'idée qu'il se fait de son pays, comprend très bien que des propositions comme celle tenant à une réunion paneuropéenne peuvent servir en fin de compte à un rapprochement soviéto-américain. D'où le dilemme qui s'offre à lui : la France doit être un pont entre l'Est et l'Ouest mais ce pont ne doit pas relier Washington à Moscou. Aussi les Français ne prennent-ils guère au sérieux le projet, n'acceptant pas la mise en concurrence des Occidentaux à laquelle procèdent les Soviétiques et critiquant davantage ceux de leurs alliés qui se laissent prendre au jeu.

---

[168] Une série de télégrammes fait état de ces conversations. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol.2034.
[169] Note du 25 septembre 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.
[170] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.

L'émulation soi-disant créée suppose en outre que les membres de l'Alliance atlantique échangent leurs points de vue sur le sujet. Or, si les Belges, les Italiens ou les Néerlandais questionnent fréquemment la France, l'inverse ne se produit quasiment jamais. L'argument souvent présenté pour justifier cette position réside dans la certitude gaullienne qu'aucun des partenaires de la France ne s'engage assez loin dans la détente pour qu'une conférence paneuropéenne puisse être réunie. Mais souhaite-t-elle vraiment cet engagement ? N'y a-t-il pas finalement au sommet de l'Etat une volonté dissimulée de préserver une certaine exclusivité en matière de relations avec l'Est ?

Certes, étant donné le peu d'importance que de Gaulle accorde à l'Alliance atlantique en tant qu'organe de concertation politique, il n'existe guère de chances que la France y prenne l'initiative d'aborder le thème de la conférence paneuropéenne. Mais certains diplomates laissent entrevoir que Paris, cherchant à jouer de la spécificité de chaque pays de l'Est, ne souhaite pas multilatéraliser le processus[171], du moins tant qu'il n'y a pas de vraie détente. Et cette détente passe d'abord par la reconnaissance ouest-allemande des frontières même si, comme le montre Frédéric Bozo, « la France n'a pas intérêt à la disparition trop brutale d'un système européen qui règle, au moins provisoirement, la question allemande d'une manière relativement avantageuse pour la France »[172].

Néanmoins, sans pour autant ébranler les certitudes les plus solides du Général quant au rôle de la France en Europe, la période qui s'ouvre à l'automne 1967 met en évidence les limites de la politique gaullienne de détente. Le séjour en Pologne, auquel le président de la République tient particulièrement, constitue un moment essentiel de cette remise en question. Le but essentiel du voyage, selon Couve de Murville, est « de désengager l'Europe du système des blocs, d'accentuer l'ouverture des pays de l'Est, mais en reconnaissant comme un fait acquis l'intangibilité des frontières »[173] en Europe, à l'exception de la frontière interallemande. C'est donc sur un premier compromis entre d'une part le combat pour le dépassement du *statu quo* politique et d'autre part l'affirmation du *statu quo* territorial qu'est basée la visite du Général. Le deuxième compromis, lié au précédent, apparaît bien plus délicat : il importe à de Gaulle de plaider la cause de l'*Ostpolitik* de Bonn tout en donnant satisfaction aux Polonais sur la question des frontières. En parallèle, il doit encourager la Pologne à se montrer plus indépendante sans froisser la susceptibilité soviétique. Or, si la population polonaise réserve un accueil fort chaleureux au Général, c'est moins le cas de Wladislaw Gomulka.

Le président français, en essayant de rassurer le secrétaire du parti communiste polonais sur les intentions allemandes, souligne le rôle de la France concernant l'encadrement de la RFA. Il répond ainsi aux inquiétudes formulées par Rapacki quelques mois auparavant lorsque celui-ci demandait aux Français de surveiller de près l'*Ostpolitik* du gouvernement Kiesinger. De Gaulle ne manque pas de faire référence, tout au long de son séjour, à la traditionnelle amitié qui lie la Pologne et la France et insiste sur le fait que la sécurité en Europe ne peut exister qu'à travers la détente et l'entente entre Etats et non par le biais d'une opposition futile de deux

[171] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[172] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.217.
[173] Maurice Couve de Murville le 6 septembre 1967. Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle.* Vol.III, *op.cit.*, p.1505.

blocs. Mais Gomulka ne l'entend pas de cette façon. D'une part, il réaffirme sa solidarité avec l'URSS ; d'autre part, il indique que la politique polonaise à l'égard de la question allemande est plus dogmatique encore que la politique soviétique. Cela explique notamment la différence contenue dans les projets de conférence européenne avancés par Moscou et Varsovie à propos des mesures de désarmement nucléaire et de non-recours à la force. C'est pour cette raison que les Polonais craignent que les Russes usent de la proposition à des fins de pure propagande. A ce sujet, de Gaulle répète à Gomulka qu'une conférence n'est possible qu'une fois le problème allemand réglé[174]. L'impasse est totale, aucune concession sur l'Allemagne n'étant envisagée au sein du gouvernement de Varsovie.

Le voyage en Pologne ne constitue par conséquent qu'un demi-succès. Les observateurs de l'époque commencent à entrevoir les limites de la politique de détente voulue par le Général : les Etats d'Europe orientale applaudissent la politique française lorsqu'elle affaiblit la solidarité occidentale, mais leurs dirigeants s'enfuient à toute vitesse quand on leur demande d'imiter la France[175]. Comme le remarque Georges-Henri Soutou, il apparaît en Pologne que les deux principaux paradigmes gaulliens – la diminution de l'idéologie soviétique et la volonté croissante d'indépendance de l'Europe de l'Est – sont une illusion[176]. Dans les mois qui suivent, la politique gaullienne de détente doit faire face à un nombre croissant d'obstacles et semble de plus en plus balbutiante, même si les contacts entre le gouvernement français et ses homologues de l'Est se poursuivent. Les responsables de la diplomatie française sont conscients de cette situation et laissent entrevoir un état d'esprit ambivalent : d'un côté, ils se veulent optimistes et croient en la validité à long terme de leur vision de la détente[177] ; de l'autre, ils sont déçus par l'attitude rigide de l'URSS et de ses satellites à propos de l'Allemagne.

De Gaulle ainsi que quelques fonctionnaires du Quai d'Orsay comprennent que les pays de l'Est utilisent la France comme tremplin pour accéder à la RFA et aux Etats-Unis. De plus, Paris ne parvient pas à entamer la volonté soviéto-polonaise de consécration du *statu quo* politique et territorial en Europe, compris comme le maintien de toutes les frontières européennes, y compris interallemandes, et du système bipolaire. En témoigne la permanence des propositions de conférence sur la sécurité, dont le but ultime reste identique au fil des échanges.

Surtout, les Soviétiques se rendent compte dès 1967 de la faiblesse de l'influence française en Occident et entament un dialogue direct avec Washington. Là encore, les limites de la politique gaullienne de détente, qui se révèleront au grand jour au moment de la répression du Printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie en août 1968, apparaissent déjà. De fait, la France maintient une attitude ambivalente pendant un certain temps.

---

[174] Entretien de Gaulle/Gomulka, 11 septembre 1967, Varsovie. AN, 5 AG 1 182. Pologne. 1958-1969.

[175] Garret MARTIN, « Grandeur et dépendances. The dilemmas of Gaullist foreign policy, September 1967 to April 1968 » in N. Piers LUDLOW (ed.), *European integration and the Cold War : Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, *op.cit.*, pp.36-52.

[176] Georges-Henri SOUTOU, « De Gaulle's France and the Soviet Union from Conflict to Détente », *art.cit.*, p.186.

[177] Garret Martin cite une interview de Couve de Murville durant laquelle le ministre se dit optimiste quant à l'avenir de la politique française de détente. Garret MARTIN, « Grandeur et dépendances », *art.cit.*, p.41.

D'une part, sa déception se manifeste à de nombreuses reprises. A la veille de la visite en France du ministre tchécoslovaque des Affaires étrangères, le Quai d'Orsay déplore l'alignement constant de Prague sur les décisions de Moscou ainsi que son opposition à la politique d'isolement national de la Roumanie[178]. La consternation française est encore plus vive lorsque le ministre, Vaclav David, juge peu utile l'*Ostpolitik* de Bonn : il refuse toute normalisation avec la RFA tant que celle-ci ne reconnaîtra pas le *statu quo* territorial, la RDA et la nullité des accords de Munich[179]. Le constat d'échec de la politique à l'Est de Brandt, imputé à la pression de la RDA et de l'URSS sur leurs voisins[180], ajoute à la déception : on considère à Paris que le voyage en Pologne a agi comme un révélateur des tensions en RFA entre partisans et opposants à l'*Ostpolitik*[181]. En effet, à Bonn durant l'été 1967, le ministre fédéral des Affaires étrangères doit faire face à l'hostilité de Kiesinger et de la CDU, qui lui déconseillent d'établir un contact direct avec le Kremlin[182] : le chancelier juge trop sévère la position soviétique vis-à-vis de Bonn, surtout après les nombreuses conditions posées par le pacte de Varsovie à l'établissement de relations diplomatiques entre les pays de l'Est et la RFA. Dans ce contexte, la déclaration du général de Gaulle à Zabrze – ville de Silésie restée allemande jusqu'en 1945 – selon laquelle elle est « la ville la plus polonaise de toutes les villes polonaises »[183] déchaîne les passions en RFA au sujet de la reconnaissance de l'Oder-Neisse.

D'autre part, la France préserve une part d'optimisme :

> « La population [tchécoslovaque] ressent profondément son appartenance à une Europe centrale dont elle faisait partie avant 1939 et souhaiterait renouer avec l'Occident les liens coupés en 1948. Aussi existe-t-il dans le pays une aspiration à la détente européenne y compris avec la République fédérale. »[184]

Quand Zorine propose à de Gaulle d'organiser des consultations sur le thème d'une future conférence européenne sur la sécurité, le Général en accepte le principe du bout des lèvres. En effet, l'ambassadeur soviétique, qui s'appuie sur les documents issus des réunions de Bucarest et de Karlovy-Vary, suggère de remplacer les blocs militaires par une conférence afin de régler les problèmes liés à la sécurité du continent[185]. Il fonde son argumentation sur la seule idée susceptible de séduire les Français – la dissolution des alliances – sans considérer la totalité des paramètres de la politique gaullienne de détente : on a vu que la France considère l'Alliance atlantique comme indispensable à la sécurité de l'Europe occidentale et n'entend pas s'en dégager. Le secrétaire général du Quai d'Orsay Hervé Alphand en déduit que la manœuvre des

---

[178] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 18 octobre 1967. AMAE, Europe 1944-…, Tchécoslovaquie, vol.348.
[179] Entretien Couve de Murville/David, 26 octobre 1967, Paris. AMAE, Europe 1944-…, Tchécoslovaquie, vol.348.
[180] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 13 octobre 1967. AMAE, Cabinet du ministre, Couve de Murville. Allemagne, mai 1960 – mai 1968, vol.79.
[181] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 2 octobre 1967. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1545.
[182] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.310.
[183] Cité par Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.309.
[184] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 18 octobre 1967. AMAE, Europe 1944-…, Tchécoslovaquie, vol.348.
[185] Entretien de Gaulle/Zorine, 4 octobre 1967, Paris. AN, 5 AG 1 188. URSS. 1967-1969.

Russes consiste avant tout à désolidariser la France de l'Occident[186]. La crainte de l'instrumentalisation demeure prégnante mais la France ne peut se permettre d'opposer un non catégorique à l'URSS. La prudence est donc de mise.

2. La France entre émulation et désapprobation (décembre 1967 – mai 1968)

Au tournant des années 1967 et 1968, les Soviétiques durcissent leur attitude à l'égard de Bonn – nous venons de voir que l'inverse est également vrai – et intensifient leur propagande anti-allemande. Ils multiplient également les pré-conditions à la signature d'une déclaration sur le non-recours à la force, voulue par Kiesinger[187]. En décembre 1967, Moscou s'adresse au gouvernement français au sujet de la « sensible croissance de l'activité des forces néo-nazies et militaristes en RFA ». L'URSS s'insurge en particulier contre la volonté d'un nouveau parti « national-démocrate » de remanier les frontières européennes[188]. Elle demande à la France de l'aider à faire appliquer l'accord de Potsdam sur le respect des frontières, l'extermination du nazisme et du militarisme allemands et la démilitarisation de l'Allemagne[189]. Le tout confère un argument supplémentaire à la nécessité de réunir une conférence européenne sur la sécurité.

Un mois plus tard, l'offensive soviétique contre Bonn s'accentue : l'ambassadeur Zorine se plaint auprès de Couve de Murville de la multiplication des liens de toutes sortes entre la RFA et Berlin-Ouest ; la partie occidentale de la ville n'appartenant officiellement pas à la République fédérale, le ministre français promet de freiner ce processus avec l'aide des Américains et des Britanniques[190]. Enfin, à la fin janvier 1968, Andreï Gromyko prie la France d'intervenir auprès du chancelier Kiesinger afin que la RFA signe le traité sur la non prolifération en vue de prévenir tout accès allemand à l'arme nucléaire. Les Français, n'ayant pas l'intention eux-mêmes de signer le TNP, n'envisagent pas de forcer les Allemands à le faire[191]. Ainsi, à l'hiver 1967-1968, la France constitue de plus en plus, aux yeux des dirigeants du Kremlin, un simple intermédiaire entre Moscou et Bonn.

Pourtant, dans les premiers jours de février 1968, Paris accepte l'organisation prochaine de consultations en vue de la préparation d'une conférence. Il s'agit d'un réel pas en avant. L'accord est donné à Anatoly Kovalev, directeur de la première section européenne du ministère soviétique des Affaires étrangères, lors de son séjour en France. Néanmoins,

---

[186] Entretien Alphand/Zorine, 20 septembre 1967, cité par Garret MARTIN, « Grandeur et dépendances », *art.cit.*, p.40.

[187] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 26 janvier 1968. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1576.

[188] Le NDP est créé dans les années 1960 par d'anciens nazis nostalgiques du Troisième Reich. Remportant quelques succès dans certains Landër, il suscite beaucoup d'inquiétude en RFA. Le souci de se protéger des extrêmes explique en partie que les Allemands de l'Ouest fassent appel, en 1966, aux deux grands partis nationaux, la CDU et la SPD, pour former un gouvernement. Gilbert CASASUS, « La grande coalition allemande : solution miracle ou chimère politique ? », intervention prononcée lors du colloque *L'Allemagne, l'Europe et la mondialisation* organisé par la Fondation Res Publica le 12 février 2007.

[189] Télégrammes n°4952 à 4995, d'Olivier Wormser, 8 décembre 1967. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.

[190] Entretien Couve de Murville/Zorine, 4 janvier 1968, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.

[191] Télégramme n°320/327, d'Olivier Wormser, 29 janvier 1968. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1576.

contrairement au désir russe d'institutionnaliser ces consultations par le biais d'une commission *ad hoc*, le directeur des Affaires politiques Jacques de Beaumarchais impose que cela se fasse par la voie diplomatique bilatérale, le recours à une commission étant possible si les conversations franco-soviétiques progressent rapidement[192]. Le nouvel argument de Moscou sur la renaissance du nazisme en Allemagne demeurant peu considéré en France, comment expliquer l'acquiescement du Quai d'Orsay, qui va ainsi plus loin que la position exprimée par le général de Gaulle, à l'égard de la conférence ?

Un indice est apporté par Kovalev lors de son entretien avec Beaumarchais : il indique que les échanges de vues soviétiques avec les Anglais et les Italiens ont fait ressortir l'intérêt porté par ces deux pays à l'idée d'une conférence sur la sécurité. L'émulation créée par Moscou semble fonctionner. Pour la France, ce n'est pas tant la concurrence de chacun de ses partenaires atlantiques qui semble importer mais celle de l'Alliance elle-même. En ce début d'année 1968, le modèle de détente voulu par le général de Gaulle paraît de plus en plus compromis ; un nouveau modèle commence à émerger, bien différent de celui prôné par le président français. Il s'agit d'une détente au cours de laquelle les deux Grands et leurs alliances respectives tiendraient le haut du pavé ; en d'autres termes, cela représente tout ce contre quoi lutte le Général : une détente de bloc à bloc tendant à la reconnaissance du *statu quo*. Une telle idée se situe dans la droite lignée du discours du président Johnson du 7 octobre 1966 dans lequel il dit souhaiter que son pays prenne la tête du rapprochement avec l'Est[193].

Surtout, cela correspond au programme défini par le rapport Harmel sur *les futures tâches de l'Alliance* adopté par les alliés le 14 décembre 1967. Le rapport, du nom du ministre belge des Affaires étrangères Pierre Harmel qui l'a initié, constitue la réponse des Etats-Unis et de l'OTAN au défi lancé par de Gaulle, en mars 1966, au moment du retrait de la France du commandement intégré. Il en appelle à un rôle croissant de l'Alliance atlantique dans les rapports Est-Ouest. Après une année de négociations et beaucoup d'hésitation, la France se rallie à ses quatorze alliés et accepte le rapport. La situation est délicate pour la diplomatie gaullienne : d'une part, les alliés reconnaissent la nécessité d'une politique atlantique vers l'Est ; d'autre part, les Etats-Unis « otanisent » le rapprochement Est-Ouest et consacrent leur *leadership* politique[194]. Qui plus est, alors que, pour la France, seule la disparition de la logique des blocs permet de mettre fin aux tensions, la conception américaine de la détente repose sur le renforcement de l'intégration politique et militaire occidentale.

Lorsqu'elle donne son accord pour l'organisation de consultations sur la conférence paneuropéenne, la France est confrontée à une situation difficile qui contribue à faire surgir les limites de la politique gaullienne de détente. Elle ne peut refuser le rapport Harmel dans la mesure où, au moment de son adoption en décembre 1967, de Gaulle oppose une seconde fin de non-recevoir à la candidature britannique à l'adhésion au Marché commun. Un refus de la

---

[192] Note de la sous-direction d'Europe orientale, non datée, « Voyage de M.Kovalev en France ». AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.
[193] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.392.
[194] Frédéric BOZO, « De Gaulle, l'Amérique et l'Alliance atlantique. Une relecture de la crise de 1966 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1994, volume 43, n°1, p.65.

nouvelle politique atlantique équivaudrait à un isolement international de la France[195]. Le Général craint notamment une rupture avec l'Allemagne, favorable à la fois aux conclusions du rapport Harmel et à l'adhésion britannique. De plus, de Gaulle a besoin du soutien de ses partenaires dans la réforme du système monétaire international, qu'il souhaite fondé sur l'or et non plus sur le dollar.

C'est dans cette même optique de contournement de l'isolement que Paris accepte les discussions sur la conférence. Le 3 avril 1968, Andreï Gromyko presse le Quai d'Orsay de fixer une date pour le début des consultations[196]. Il est à ce moment là très clair que la France reste à l'écart de la politique de détente « intégrée » de ses alliés qui prévoient, début 1968, de mettre en œuvre « des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements tendant à une réduction équilibrée des forces des deux parties en présence »[197]. L'« appel de Reykjavik » de juin 1968 est, nous le verrons, le catalyseur de ces préoccupations occidentales et en premier lieu américaines. Par ce biais, Washington tente de répondre à l'opinion publique des Etats-Unis de plus en plus préoccupée par le poids financier de l'engagement militaire du pays en Europe. C'est tout le sens de la déclaration du sénateur démocrate Mike Mansfield qui envisage le 10 janvier 1968 de proposer une résolution sur ce thème.

De Gaulle, réticent à toute négociation sur la réduction équilibrée des forces, perçoit d'un très mauvais œil les nouvelles orientations américaines qui rappellent fortement les plans Rapacki et Gomulka : les arguments à leur encontre restent valables à Paris. Cependant, dès 1967, nombre d'experts français suggèrent la mise en application de dispositifs de sécurité qui reprennent certains points des plans polonais mais aussi des plans élaborés par l'OTAN au même moment. Cela est en particulier le cas au sein du Centre d'Etudes de Politique Etrangère et, rattaché à celui-ci, au Comité d'Etudes des Relations franco-allemandes (CERFA). Ainsi, en collaboration avec des spécialistes du SPD de RFA et avec l'aval de l'Elysée, sont publiés des modèles de sécurité européenne qui mettent l'accent sur la création d'une zone de basse pression militaire au centre de l'Europe. Le modèle dit « de coopération » admet que la création d'un système paneuropéen de sécurité aurait des avantages non négligeables, le principal d'entre eux serait de créer un cadre dans lequel pourrait se faire l'unification allemande. Un système paneuropéen permettrait de faire en sorte que l'Allemagne unifiée ne compromette pas l'équilibre de l'Europe : il s'agirait ainsi de l'y amarrer. Par ailleurs, ce modèle prend en compte à la fois la volonté des voisins de l'Allemagne d'obtenir des garanties et le souci d'éviter toute discrimination de l'Allemagne par rapport aux pays qui l'entourent. Un système ne s'appliquant qu'à l'Allemagne étant inconcevable, le projet paneuropéen pourrait permettre de placer tous les Etats du continent sur le même plan[198].

L'influence qu'une telle analyse peut avoir sur les décideurs français est difficilement mesurable. L'Elysée et le Quai d'Orsay étant au fait des travaux menés par le CERFA, l'idée

---

[195] Garret MARTIN, « Grandeur et dépendances », *art.cit.*, p.36.
[196] Télégramme n°1243/1246, de Wormser, 3 avril 1968. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.
[197] Rapport Harmel cité par Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.195.
[198] Centre d'Etudes de Politique Etrangère, « Modèles de sécurité européenne », *Politique étrangère*, 1967, volume 32, n°6, pp.519-541.

de promouvoir une solution paneuropéenne est susceptible d'influer sur certains fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères en relation avec les membres du centre d'études en question. Dans tous les cas, la France n'admet pas toutes les étapes proposées par le comité pour parvenir à la création d'un système paneuropéen. Ainsi, si la finalité coopérative du modèle semble susciter un réel intérêt à Paris, la dénucléarisation de l'Europe centrale et le désarmement réciproque restent proscrits. Le 23 avril 1968, lorsque Maurice Couve de Murville accepte, devant l'ambassadeur Zorine, de fixer le début des discussions franco-soviétiques sur la conférence de sécurité pour le début du mois de mai, il refuse que soient abordées toutes les questions nucléaires mentionnées par le plan Rapacki. Il estime que les objectifs soviétiques cités par son interlocuteur sur le contrôle des armements nucléaires sont identiques à ceux en faveur du TNP, que la France ne compte pas signer. Le diplomate russe se livre à une véritable opération de séduction visant à montrer que les buts de la future conférence sont en totale adéquation avec les intérêts de la France : il s'agit de parvenir à l'inviolabilité des frontières, au refus des armes nucléaires ouest-allemandes, à la coopération sur la base de la souveraineté et de l'indépendance nationale et à la non-ingérence dans les affaires intérieures. Si le ministre français juge compréhensible que les Etats-Unis ne soient pas invités à participer à une telle conférence, il prévient son interlocuteur qu'une CSE sans les Américains est inenvisageable, étant donné le degré d'implication de Washington dans la préservation de la sécurité ouest-européenne ; nous verrons d'ailleurs que, conscients de cette situation, les Français ne cherchent jamais à écarter l'Amérique de la CSCE, même s'ils font en sorte d'éviter qu'elle ne parle au nom de tout l'Occident.

Couve de Murville insiste en outre auprès de Zorine sur le fait que le problème central d'une réunion de la sorte reste l'Allemagne[199]. Il maintient l'argument selon lequel rien n'est possible sans une amélioration des rapports interallemands. Mais, au fond, une autre question entretient les réticences françaises : la conférence devra commencer par confirmer les droits et responsabilités quadripartites sur l'Allemagne et sur Berlin, dans le but d'éviter qu'elle ne porte atteinte au droit de regard et d'intervention que possèdent la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'URSS quant au sort de l'Allemagne[200]. En d'autres termes, la confirmation de ces droits et responsabilités devra préserver d'une part le statut de puissance victorieuse de la Seconde Guerre mondiale que détient la France, d'autre part le droit de l'Allemagne à être un jour réunifiée. Cette exigence française vise à ôter à la CSE toute prétention à entériner la division allemande. Le successeur de Couve à partir de mai 1968, Michel Debré, confirme cette position[201]. Toujours est-il qu'en avril 1968, Couve de Murville informe Zorine que le directeur des Affaires politiques Jacques de Beaumarchais, le directeur d'Europe François Puaux et Jacques Tiné seront, à Paris, les responsables des discussions franco-soviétiques sur la conférence paneuropéenne.

---

[199] Entretien Couve de Murville/Zorine, 23 avril 1968, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.

[200] Entretien Couve de Murville/Zorine, 4 janvier 1968, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666. Le 23 mai 1949, la RFA se dote d'une Loi fondamentale, texte au statut volontairement provisoire afin de laisser ouverte la voie vers la réunification. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France sont les garants du régime ouest-allemand ainsi que de Berlin-Ouest. La réunification ne peut se faire sans eux.

[201] Entretien Debré/Rusk, 12 octobre 1968, Washington. AN, 5 AG 1 202. Etats-Unis. 1966-1969.

Quand s'apprêtent à débuter les entretiens sur la conférence, il devient clair, pour le Quai d'Orsay comme pour l'Elysée, que les Français approuvent de moins en moins la politique de grandeur menée par de Gaulle, même s'il ne faut pas exagérer le poids de la politique étrangère dans les fluctuations de l'opinion publique. Toutefois, cette prise de distance contribue à expliquer en partie la décision d'évaluer les chances d'une réunion de tous les Européens. En effet, dès la deuxième moitié de 1967, ce sont les fondements mêmes de la diplomatie gaullienne que, d'après les sondages IFOP, les citoyens commencent à remettre en question : le principe du strict bilatéralisme, celui de l'indépendance inconditionnelle et la critique exacerbée de la politique américaine. Le taux de satisfaits passe de 52,6 % au premier semestre 1967 à 49,5 % au second, tandis que celui de mécontents passe de 15,8 % à 18,66 %[202]. Le voyage au Canada et la guerre au Proche-Orient marquent cette inflexion. Le « Vive le Québec libre ! » lancé par le Général depuis le balcon de l'hôtel de ville de Montréal le 24 juillet 1967 est majoritairement désapprouvé par l'opinion publique : seuls 18 % des Français applaudissent les paroles provocantes du président[203]. La prise de position à l'encontre d'Israël et des Etats-Unis, pendant la guerre des Six Jours est, elle aussi, critiquée par la population, encore très attachée à l'amitié franco-américaine et franco-israélienne, de même qu'elle l'est par l'ensemble de la presse – qui se montre en général plutôt réservée à l'égard de la politique extérieure gaullienne – à l'exception de *L'Humanité*[204]. En janvier 1968, les Français ne sont plus que 34 %, contre 46 % en décembre 1965, à estimer que la France garde les moyens de mener une politique étrangère indépendante[205].

La révolte étudiante et les troubles sociaux du printemps 1968 ne font que confirmer cette évolution. Les orientations extérieures de De Gaulle expliquent en partie la crise de mai. Les Français souhaitent une réévaluation des priorités nationales : en août 1967, 22 % d'entre eux pensent que la politique étrangère constitue le problème le plus important pour la France ; ils ne sont plus que 15 % en mai 1968 et 9 % en septembre 1968. L'Etat doit donc revoir l'ordre des questions à traiter, ce qui se traduit immanquablement « par un rétrécissement de la marge de manœuvre internationale du pays »[206]. En ce même mois de mai, les discussions franco-soviétiques sur la conférence paneuropéenne débutent. La France porte à la question une attention jusqu'alors jamais égalée. On perçoit clairement la volonté du Quai d'Orsay de tenter de sortir des excès de l'« indépendance » et du strict bilatéralisme privilégié depuis 1958. Mais cette volonté ne semble guère partagée par le général de Gaulle qui, lui, maintient le cap de la politique d'indépendance tous azimuts.

Les élections législatives de juin 1968, desquelles les gaullistes sortent largement victorieux, le confirment dans ce choix. Maurice Couve de Murville remplace Georges Pompidou à la tête du gouvernement et Michel Debré, gaulliste de stricte obédience, est nommé au ministère des Affaires étrangères. Ce dernier se dit déterminé à défendre avec

---

[202] Sondages IFOP, cités par Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.349.
[203] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.649.
[204] *Ibid.*, p.346.
[205] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.196.
[206] *Ibid.*, p.196.

intransigeance le principe de l'indépendance nationale. Ainsi, le 24 août 1968, de Gaulle ordonne la première explosion thermonucléaire française dans le Pacifique alors que le traité sur la non-prolifération a été signé un mois auparavant.

C'est une diplomatie française à deux vitesses qui se développe au printemps 1968 : de Gaulle et Debré persistent et signent ; la direction des Affaires politiques et la direction d'Europe adoptent une attitude plus allante. De son côté, Moscou fait savoir à la France que la crise de mai 1968 n'entame pas leurs relations mais que « les Allemands voient dans la crise française l'occasion de troubler la coopération franco-soviétique ». Aussi les Soviétiques en appellent-ils à un renforcement des échanges entre les deux pays[207]. Le besoin d'entretenir de bonnes relations avec l'Ouest est trop fort pour que le Kremlin prenne le risque de se mettre la France à dos.

Finalement, le voyage de De Gaulle en Roumanie du 14 au 18 mai 1968 apparaît comme le symbole de cette diplomatie à deux vitesses. Alors que le Général entend encourager la politique d'indépendance de Ceausescu et ainsi monter en exemple sa propre conception de la détente, une partie des Français conteste ouvertement ses orientations, et les responsables des relations avec l'Est au Quai d'Orsay se lancent dans une aventure bientôt multilatérale. Cela est d'autant plus flagrant que la Roumanie, qui permet à de Gaulle de valider ses thèses sur le rôle déstabilisateur de la Chine dans le monde communiste étant donné le contact permanent établi entre Bucarest et Pékin[208], est le seul pays de l'Est à négliger, du moins pour l'instant, le projet de conférence européenne de sécurité[209]. Le sujet n'y est donc pas abordé au cours du voyage.

3. De Gaulle maintient le cap : oui à la sécurité, non au désarmement (mai – juillet 1968)

Le renouveau de l'intérêt français pour la conférence paneuropéenne et l'organisation de discussions franco-soviétiques sur le sujet s'accompagnent d'une série de réflexions nouvelles, au sein du Quai d'Orsay, à propos des objectifs que cherchent à atteindre les Russes à travers une telle réunion. Le thème de la dissolution des alliances, souvent développé par Moscou pour séduire la France, ne passe pas inaperçu à Paris : on y est persuadé que l'approche de l'année 1969, durant laquelle est prévu le renouvellement de l'Alliance atlantique, pousse l'URSS à offrir aux pays d'Europe occidentale la perspective d'une solution de rechange, sous forme d'un système européen de sécurité. Sans renier cette idée mais sans vouloir à aucun moment remettre en question l'Alliance atlantique, les Français estiment que le malaise qui caractérise, au printemps 1968, les rapports internes parmi les membres du pacte de Varsovie ne rend

[207] Télégramme n°3125/30, de François Seydoux, 11 juin 1968. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1576.
[208] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 26 avril 1968. AN, 5 AG 1 447. Voyage en Roumanie. Mai 1968.
[209] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 juillet 1968. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2031.

guère possible un accord sur la sécurité européenne dans un avenir proche[210]. Il s'agit en effet d'un facteur essentiel à considérer pour appréhender la position de la France à propos de la conférence.

L'arrivée au pouvoir du communiste réformateur Alexandre Dubcek en Tchécoslovaquie en janvier 1968, avec l'accord de Moscou, marque le besoin à l'Est de libéraliser, toutes proportions gardées, la vie politique et de réformer l'économie. Conscient des raisons qui ont provoqué une intervention armée soviétique en Hongrie en 1956, Dubcek ne souhaite aucunement, du moins au départ, remettre en cause la prééminence du Parti « dans l'Etat et la société ». Il prévoit une réforme de la société fondée sur l'autogestion : le Parti serait dégagé de l'économie et de la gestion administrative du pays pour se consacrer à la définition des orientations politiques[211]. Au printemps 1968, les autres pays de l'Est, en particulier la RDA et la Bulgarie, s'inquiètent vivement des risques de remise en question totale du monopole du parti communiste en Tchécoslovaquie. Alors que le Printemps de Prague emporte progressivement Dubcek dans une vague réformatrice, la tension monte au sein du pacte de Varsovie. Dans ces conditions, les Français ne voient pas comment on pourrait parvenir à l'adoption d'un plan collectif et novateur sur la sécurité.

Pourtant, l'expérience tchèque constitue aussi une occasion de privilégier une détente multilatérale. Aux yeux de certains diplomates français à commencer par le sous-directeur d'Europe orientale Jacques Andréani, la volonté de s'ouvrir davantage à l'Occident pourrait s'exprimer lors d'une conférence paneuropéenne[212]. Cela représente l'un des avantages les plus importants que la France soit en mesure de tirer d'une CSE : paradoxalement, celle-ci s'avère un moyen possible de dépasser la logique des blocs. Par ailleurs, les Français estiment positif que l'URSS éprouve le besoin de se garantir du côté de l'Europe et apprécient l'idée d'une large coopération paneuropéenne, qui n'est pas contraire aux intérêts de l'Europe occidentale[213]. Mais un problème majeur demeure : les Soviétiques désirent justement faire de la conférence un outil de la consécration du *statu quo* politique et territorial et de la reconnaissance de la RDA.

Au conseil de l'Atlantique Nord, la France propose à ses alliés de recueillir un plus grand nombre d'informations sur la vision que se fait Moscou de la conférence, soit à la faveur de contacts bilatéraux, soit sur le plan multilatéral. Elle suggère en outre d'entamer des consultations entre Occidentaux « sur ce sujet d'intérêt commun, afin d'avoir une vision plus nette de l'objet réel de la négociation »[214]. La volonté de concertation avec les alliés est claire. Mais il ne faut pas y voir – bien que la France ait approuvé le rapport Harmel – un besoin soudain de développer la coopération atlantique en matière de relations Est-Ouest. Ce sont des

---

[210] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 3 mai 1968. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2034.
[211] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.483.
[212] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 3 mai 1968. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2034.
[213] Rapport français auprès de l'OTAN sur la politique de l'URSS et des pays d'Europe orientale, 9 mai 1968. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2014.
[214] Télégramme n°685/86, de Seydoux, 4 juin 1968. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2031.

raisons pratiques qui conduisent la diplomatie française à user de ce cadre : il s'agit, par la mise en commun des informations glanées par chaque pays membre, de vérifier si les Soviétiques disent la même chose à tout le monde afin de déterminer leurs objectifs précis. A la direction d'Europe, on est conscient que les entretiens préliminaires avec Moscou s'avèrent risqués si la France sous-estime la concertation occidentale. Cela reste cependant le fait du Quai d'Orsay ; l'Elysée ne s'intéresse pour ainsi dire pas au projet et encore moins aux pourparlers qui en découlent, qu'ils soient avec l'Est ou avec l'Ouest. Reste que, au printemps 1968, les relations franco-américaines s'améliorent, comme en témoigne le choix de Paris comme lieu des négociations sur le Vietnam.

Le 8 mai 1968 a lieu la première réunion officielle franco-soviétique consacrée exclusivement à la conférence européenne de sécurité entre M. de Beaumarchais et M. Oberemko, de l'ambassade d'URSS, et en présence de Youri Doubinine. Pour Beaumarchais, la priorité est de savoir qui participera à la conférence. Alors qu'Oberemko s'attarde sur la non participation des Etats-Unis, le directeur des Affaires politiques n'y fait même pas référence : on l'a vu, les Français savent qu'aucune conférence sur la sécurité européenne ne pourra se réunir sans les Américains ; Beaumarchais songe surtout au problème des deux Allemagne. Il développe ainsi ce qui constitue, pour la France, le principal obstacle à l'organisation d'une conférence : une telle réunion ne peut être conçue sans représentation des Allemands de l'Est et de l'Ouest. Il suggère que l'URSS encourage la RDA à améliorer ses relations avec sa voisine occidentale pendant que la France ferait pareil avec la RFA. « C'est en cela que consisterait la véritable préparation d'une conférence européenne. »[215] Il importe d'inciter Berlin-Est et Moscou à sortir de leur attitude fermée à l'égard de l'*Ostpolitik* de Bonn. Beaumarchais tente de rassurer Oberemko sur les intentions de la RFA : tant que la France l'encadre, l'URSS n'a rien à craindre. Cela est évidemment contestable mais permet à la France de préserver son rôle d'interlocuteur privilégié. Or, malgré les assurances soviétiques, elle l'a en réalité déjà perdu au profit des Etats-Unis et de la République fédérale, si toutefois elle en a un jour bénéficié. La question allemande est donc, comme prévu, au cœur des discussions sur la conférence[216].

L'autre souci de Beaumarchais et de la direction d'Europe concerne les questions de la dissolution des alliances et, surtout, du retrait des troupes étrangères, de la liquidation des bases étrangères et de la création de zones dénucléarisées. La France maintient son opposition à toute conférence qui serait le corollaire des plans Rapacki et Gomulka. Son refus est d'autant plus ferme qu'elle soupçonne les Polonais de vouloir les relancer[217] ; mais il ne s'adresse pas seulement aux pays de l'Est. En effet, en application du rapport Harmel et aussi parce que l'administration Johnson veut contrecarrer les projets du sénateur Mansfield et retirer des forces américaines d'Europe pour les envoyer au Vietnam, les quatorze « pays participants au

[215] Entretien Beaumarchais/Oberemko, 8 mai 1968, Paris. AMAE, Secrétariat général, Entretiens et messages, volume 34.
[216] C'est ce qu'ils essayent d'expliquer à leurs partenaires européens lorsque s'engagent les négociations d'Helsinki en 1972. Cf. Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.73.
[217] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 juillet 1968. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol.2031.

programme de défense intégrée de l'Alliance » procèdent à l'« appel de Reykjavik » le 25 juin 1968. Ils proposent une réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe (*Mutual and Balanced Forces Reduction*, MBFR). Pour le gouvernement français, il est hors de question de s'associer à l'appel : Paris considère cela comme un piège aussi dangereux que les projets polonais ; les Français craignent que, comme les plans Rapacki et Gomulka, une réduction des forces ne produise un vide militaire au cœur de l'Europe[218] et n'expose les Européens de l'Ouest à la menace soviétique : tandis que les troupes américaines se replieraient aux Etats-Unis, l'Armée rouge, basée en Ukraine, ne serait qu'à quelques centaines de kilomètres des frontières ouest-allemandes ou françaises. En cas de guerre, l'Europe occidentale serait à la merci des Soviétiques.

Les Français jugent par ailleurs qu'une telle négociation confèrerait un rôle central aux Etats-Unis et à l'URSS qui passeraient outre les intérêts sécuritaires des Européens. De plus, la coordination alliée devrait certainement se faire par le biais des comités militaires de l'OTAN auxquels la France ne participe plus. « Dans ces conditions, aborder le problème de la sécurité européenne par le biais de l'*arms control* revient aux yeux des dirigeants français à consolider la « structure des blocs » et à perpétuer ainsi la division de l'Europe. »[219]

Pour les quatorze pays de l'organisation intégrée, l'appel de Reykjavik envoie un signal à l'Est en signifiant que l'Ouest prend la détente au sérieux et démontre sa volonté de désarmer. Ils ne se font guère d'illusion sur la réaction du pacte de Varsovie et, de fait, ne se préoccupent pas des conséquences stratégiques et politiques de leur initiative. La France dénonce l'attitude occidentale et enjoint ses partenaires à se méfier des implications de leur appel. Mais, comme prévu, les pays de l'Est ne réagissent pas à la proposition, trop préoccupés par l'évolution de la Tchécoslovaquie : il leur faut préserver leur intégrité militaire en vue d'une probable intervention à Prague[220].

En parallèle à la proposition sur la réduction des forces, les pays de l'OTAN, France incluse, appellent à approfondir les consultations entre Occidentaux et avec les Etats d'Europe orientale ainsi qu'à entamer un processus de préparation à des discussions plus fructueuses entre l'Est et l'Ouest. Le but est de parvenir à la réunification de l'Allemagne et au maintien de la sécurité européenne. Certes, il n'est pas fait référence au projet de conférence mais un consensus semble se dessiner sur la probabilité d'une rencontre multilatérale des pays situés de part et d'autre du rideau de fer. Mais au moment où le Conseil de l'Atlantique Nord publie sa déclaration, l'atmosphère des relations Est-Ouest se tend à nouveau.

Lors de la réunion quadripartite du 23 juin 1968 à Reykjavik, Willy Brandt demande à ses homologues français, britannique et américain de soutenir la RFA face aux initiatives provocatrices de la RDA[221]. Le « régime de Pankow » a décidé de réduire sensiblement le nombre de visas délivrés aux Berlinois de l'Ouest qui souhaitent se rendre en République

---

[218] Helga HAFTENDORN, « The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System*, *op.cit.*, pp.237-258.
[219] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.60.
[220] *Ibid.*, p.60.
[221] Compte rendu de la réunion quadripartite du 23 juin 1968, Reykjavik. AMAE, Europe 1966-1970, Réunions quadripartites, vol.1726.

fédérale. Alors que, dans l'optique d'une conférence européenne, les alliés attendent de l'URSS qu'elle conduise la RDA à assouplir son attitude à l'égard de la RFA, c'est l'inverse qui se produit. De fait, la France fait savoir aux Soviétiques son mécontentement et ralentit les conversations portant sur la conférence. Hervé Alphand prévient l'ambassadeur Zorine que la France ne tolèrera pas davantage la politique agressive de Berlin-Est. Il fait désormais dépendre la poursuite de la coopération franco-soviétique sur la sécurité européenne d'une amélioration de l'attitude est-allemande[222]. Beaumarchais, de son côté, insiste auprès des Russes sur le fait que Paris soit encore loin de donner son accord pour une conférence. Celle-ci ne peut être organisée que dans un climat de détente solidement établi[223]. Or, la direction de plus en plus libéralisatrice que prennent les réformes de Dubcek en Tchécoslovaquie ne fait qu'accroître la tension au sein du camp communiste.

A la veille de l'intervention des troupes du pacte de Varsovie à Prague, l'amélioration des relations Est-Ouest a permis d'instaurer la détente et ainsi de lancer un vrai dialogue sur les moyens d'établir la sécurité en Europe. Alors que la France peine à assumer durablement ses velléités d'indépendance nationale et de dépassement de l'ordre bipolaire, la dynamique bilatérale des années 1960 semble s'essouffler au profit de rencontres multilatérales censées répondre aux aspirations des Européens. Mais le chemin est encore long : chacun tente de se faire une place au milieu d'un dialogue dont Américains et Soviétiques cherchent à reprendre les rênes. L'Alliance atlantique, qui paraissait compromise en raison de la politique du général de Gaulle, parvient à se renouveler avec vigueur et à mener le jeu des rapports avec l'Est. Aux yeux de beaucoup, de Gaulle a échoué. La France constitue surtout un moyen pour les Russes d'atteindre Bonn et Washington, beaucoup plus influents sur la scène internationale.

C'est ce qui conduit certains diplomates du Quai d'Orsay à changer de méthode et à explorer les voies du multilatéralisme, sans pour autant y foncer tête baissée. Le décalage avec l'Elysée est flagrant. On commence à distinguer les avantages qu'on pourrait tirer d'une conférence européenne sur la sécurité. On imagine timidement que, face aux difficultés de la politique gaullienne de lutte contre le bloc à bloc, elle pourrait permettre aux peuples d'Europe de l'Est, notamment la Roumanie et la Tchécoslovaquie, de s'exprimer en dehors des blocs. En attendant, le projet de CSE aide au maintien d'un dialogue franco-soviétique sur la sécurité au moment même où les deux Grands se dirigent vers un nouveau *condominium*. Cependant, il est clair que la France ne pourra pas accepter la conférence tant que les rapports interallemands ne se seront pas embellis, tant que la RFA n'aura pas reconnu ses frontières et l'existence de la RDA, tant que les Soviétiques et les Polonais voudront y adjoindre les questions sur la dénucléarisation de l'Europe centrale et tant que de Gaulle restera réticent au multilatéralisme.

Enfin et surtout, il importe pour les Français de faire en sorte que les objectifs à long terme assignés au projet de conférence relèvent de la conception gaullienne du rapprochement

[222] Entretien Alphand/Zorine, 20 juin 1968, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.
[223] Entretien Beaumarchais/Kovalev, 24 juillet 1968, Moscou. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol.2666.

paneuropéen – fondée sur le dépassement de l'ordre bipolaire issu de la guerre froide – et non de celle de Moscou, qui tend à la consécration du *statu quo* politique et territorial européen.

CHAPITRE 2. LE TEMPS DE LA NORMALISATION, Août 1968 – décembre 1969

> « Le retour à la soumission exigé et obtenu des dirigeants de Prague par une intervention armée sous le couvert de ce que les intéressés appellent « la solidarité socialiste », et qui n'est rien que l'expression de l'hégémonie soviétique, étale à nos yeux le maintien du bloc de l'Est et, par là, celui du bloc de l'Ouest dans ce qu'ils ont de plus contraire à ce qui est dû à l'Europe. »[1]

C'est en ces termes que le général de Gaulle condamne, devant la presse, l'intervention des troupes du pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie dans la nuit du 20 au 21 août 1968. Aux yeux de tous, l'affaire porte un coup fatal à la politique de détente voulue par le président français. Surtout, elle montre à l'Occident que l'URSS n'entend pas permettre une quelconque évolution politique au sein du bloc de l'Est. Le maintien du *statu quo* demeure le mot d'ordre du Kremlin. A première vue, août 1968 semble clore la période de détente entamée après la crise de Cuba. C'est loin d'être le cas, au contraire. La répression du Printemps de Prague, sans mettre un terme au développement des relations entre l'Est et l'Ouest, leur donne une nouvelle configuration. Au strict bilatéralisme qui caractérise les relations entre les pays du pacte de Varsovie et ceux de l'OTAN de 1963 à 1968 succède, du côté occidental, un multilatéralisme de plus en plus dynamique. Celui-ci conjugue les nécessités nouvelles de détente présentées par le rapport Harmel de 1967 aux besoins ouest-européens d'instaurer une plus grande coopération politique au sein des Communautés européennes.

C'est donc à une normalisation à la fois des rapports Est-Est, Ouest-Ouest et Est-Ouest que l'on assiste entre l'été 1968 et décembre 1969, au moment où s'ouvre la conférence de La Haye qui doit donner naissance à la coopération politique européenne (CPE). Le *statu quo* apparaît plus que jamais confirmé. Après l'affaire tchécoslovaque et jusqu'à ce que de Gaulle quitte le pouvoir, la politique extérieure de la France connait une période de flottement et d'interrogations. Sans renoncer à son désir de dépasser la division du continent, le Général opère un rapprochement avec les Etats-Unis et tente un rééquilibrage de sa politique en se tournant vers l'Ouest, rééquilibrage poursuivi par son successeur, Georges Pompidou. Si 1969 marque la fin de l'ère gaullienne, se pose, dès la démission de De Gaulle, la question de la gestion de son héritage en matière de politique étrangère. C'est l'un des enjeux de ce chapitre : quel est l'impact du changement opéré à la tête de l'Etat français sur les relations Est-Ouest et sur le projet de conférence européenne sur la sécurité ? Avec la confirmation du *statu quo* du fait de l'intervention soviétique à Prague, l'idée de conférence acquiert une autre dimension. Désormais, il est clair, pour les Occidentaux, que les conditions de la levée du rideau de fer sont loin d'être réunies. Les Russes ne sont pas disposés à lâcher leurs satellites. La détente doit donc passer par le dialogue et la coopération directement avec Moscou. Néanmoins, une

[1] Conférence de presse du général de Gaulle, 9 septembre 1968, in *La politique étrangère de la France 1968*, ND n° 3587 à 3589, Paris, La Documentation française, p.60.

conférence paneuropéenne présente subitement l'avantage de pouvoir laisser la parole à chacun des pays du pacte de Varsovie.

Comme la France, les Etats-Unis et la RFA changent de dirigeants. A Washington, le républicain Richard Nixon succède à Lyndon Johnson en janvier 1969 ; au mois d'octobre suivant, Kiesinger laisse son poste de chancelier à son ministre des Affaires étrangères Willy Brandt. L'arrivée au pouvoir de ces personnalités ainsi que celle de Pompidou en France puis d'Edward Heath en Grande-Bretagne en 1970 participent du bouleversement des relations intra-européennes qui commence en 1969.

I. L'intervention en Tchécoslovaquie et ses conséquences : les flottements de la politique extérieure de la France, Août 1968 – mars 1969

1. L'affaire tchécoslovaque (août-novembre 1968)

Si la répression du Printemps de Prague par les forces du pacte de Varsovie ouvre une période de flottement dans la politique extérieure française, elle constitue cependant, à elle seule, une bonne raison pour la France d'accepter la tenue d'une conférence sur la sécurité européenne. Tâchons de comprendre pourquoi en analysant les conséquences de l'affaire tchécoslovaque sur la perception française des relations Est-Ouest.

Dès la nuit du 20 au 21 août 1968, à 1h30 du matin, les Soviétiques cherchent, par l'intermédiaire de l'ambassadeur Zorine, à informer le général de Gaulle que leurs troupes, accompagnées des forces hongroises, bulgares, polonaises et est-allemandes s'apprêtent à pénétrer en Tchécoslovaquie afin de répondre à l'appel des dirigeants tchèques. Le 21 au matin, Maurice Couve de Murville et Michel Debré rejoignent Colombey-les-Deux-Églises pour mettre au point, avec le président, un communiqué visant à condamner l'action soviétique[2]. La France reproche à Moscou de ne pas s'être « dégagé de la politique des blocs qui a été imposée à l'Europe par l'effet des accords de Yalta »[3]. Sont également condamnées les entorses faites aux principes des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la détente. Le 24 août, l'ambassadeur soviétique, reçu par Hervé Alphand qui lui lit le texte français, accuse la France d'avoir participé à la naissance des blocs en prenant part à l'Alliance atlantique en 1949. Le secrétaire général du Quai d'Orsay, qui n'apprécie guère le contournement du problème tel qu'il est tenté par son interlocuteur, rappelle que la bipolarité s'est instaurée au moment des accords de Yalta auxquels la France, contrairement à l'URSS, n'a pas participé. Mais Zorine insiste sur le fait que l'intervention en Tchécoslovaquie n'est que la réponse à un appel à l'aide des dirigeants de ce pays. Lorsqu'Alphand réclame le nom

[2] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.62-63.
[3] Jean LACOUTURE, *De Gaulle*, III, *Le Souverain*, *op.cit.*, p.548.

de ces responsables, Zorine refuse de répondre. Cependant, les deux hommes sont d'accord sur un point : cela ne doit pas empêcher la France et l'URSS de poursuivre leur coopération et leur politique de détente[4]. Après une discussion semblable, c'est à la même conclusion que Debré et Zorine aboutissent le 2 septembre suivant[5]. Ainsi, la réaction immédiate de Paris reste fort ambiguë. La position sur le long terme l'est tout autant.

Fidèle à sa politique de dépassement des blocs, de Gaulle fait véritablement de la conférence de Yalta, interprétée à sa manière, le cœur de sa démonstration. En évoquant les accords de Crimée, il met dos à dos les Russes et les Américains, responsables de la division de l'Europe parce qu'ils se seraient partagé le monde en février 1945. Lors de sa conférence de presse du 9 septembre, le Général rappelle qu'à Moscou, en décembre 1944, il a refusé « de souscrire et de donner d'avance [son] aval à la suzeraineté soviétique que Staline allait imposer [à la Pologne] ». Il rappelle aussi que, pour montrer son désaccord avec Yalta, il a refusé de répondre à une convocation de Roosevelt. En d'autres termes, la crise tchécoslovaque confirme ses craintes à propos d'un *condominium* soviéto-américain. Il estime que, comme ce fut le cas au sortir de la guerre et au début de la guerre froide, la perspective française n'est pas prise en compte. Il est vrai que le président Johnson le premier, et pas Michel Debré comme on l'a souvent dit, qualifie l'affaire d' « incident de parcours » qui n'aura « que des conséquences momentanées »[6]. La volonté américaine de tourner la page apparaît clairement. De fait, le dialogue Est-Ouest en Europe ne pourra plus passer désormais par un dépassement des blocs mais bel et bien par une consolidation. Cela explique la virulence de la critique gaullienne à l'encontre d'une détente bipolaire qui se ferait entre Moscou et Washington au détriment des Européens. Par conséquent, de Gaulle entend poursuivre sur la voie qui est la sienne depuis le début de son mandat : la sécurité européenne doit d'abord être le fait des peuples du continent. En fin de compte, l'intervention à Prague conforte le Général et son ministre des Affaires étrangères dans leurs convictions[7].

Ainsi, Michel Debré démontre à son homologue italien Giuseppe Medici que le Printemps de Prague prouve que les pays de l'Est ont compris qu'il leur faut affirmer leur identité nationale : pour lui, si les Occidentaux durcissent leur attitude vis-à-vis de Moscou en signe de protestation, ils feront le jeu du Kremlin et « le bloc soviétique demeurera le plus fort ». Il est donc hors de question d'arrêter la coopération avec l'Est ; il importe de continuer à œuvrer au rapprochement entre les peuples de l'Est opprimés et ceux de l'Ouest. Toutefois, poursuit le ministre, cette coopération ne doit pas se faire de bloc à bloc mais dans le cadre d'une Communauté européenne en dehors d'un bloc dirigé par les Etats-Unis[8]. Il s'agit là d'une conséquence essentielle, trop souvent oubliée, des évènements d'août 1968 : la confirmation du *statu quo* mise en exergue par la répression du Printemps de Prague conduit les Occidentaux à harmoniser leurs positions face à l'URSS. Pour la France, cette harmonisation

[4] Entretien Alphand/Zorine, 24 août 1968, Paris. AN, 5 AG 1 188. URSS. 1967-1969.
[5] Entretien Debré/Zorine, 2 septembre 1968, Paris. AN, 5 AG 1 188.
[6] Cité par Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, p.197.
[7] Voir la conférence de presse du 9 septembre 1968, *ibid.*
[8] Entretien Debré/Medici, 28 août 1968, Paris. AN, 5 AG 1 178. Italie. 1958-1968.

est nécessaire ; mais rien n'oblige à ce qu'elle se fasse dans le cadre atlantique. La Communauté des Six apparaît mieux appropriée. Aussi s'engage-t-on davantage à Paris vers la création d'une coopération politique européenne qui verra véritablement le jour en décembre 1969 et qui jouera un rôle majeur au moment de la CSCE.

Derrière ces paroles optimistes par lesquelles les Français cherchent à prouver à leurs partenaires, et surtout à eux-mêmes, que leur politique de détente reste la bonne, se cache un véritable sentiment de déception à l'égard de Moscou et de ses dirigeants. L'amitié progressivement installée entre la France et les pays d'Europe de l'Est semble compromise. Le rêve d'une Europe qui s'étendrait de l'Atlantique à l'Oural paraît s'effondrer. Hervé Alphand note combien « la déception du Général doit être profonde, après les remous de mai et de juin et les coups portés à l'économie et à la finance du pays comme à son moral »[9]. Cette amertume rejoint la colère créée par le risque d'une nouvelle marginalisation de la France au profit des deux Grands. A Paris, on semble moins se soucier du sort du peuple tchécoslovaque que de celui de la politique de « détente, entente, coopération » magnifiée par le voyage du Général en URSS en juin 1966. En effet, dès l'origine, le Printemps de Prague est loin de faire l'unanimité au sein des milieux officiels français dans la mesure où il rappelle la contestation parallèle de Mai 68 qui bouleverse l'édifice républicain du président de Gaulle[10]. Même si, en avril 1968, ce dernier est persuadé que les Soviétiques n'interviendront pas militairement en Tchécoslovaquie[11], le Quai d'Orsay estime que l'Ouest ne doit pas se mêler des évènements en cours de l'autre côté du rideau de fer. Il s'agit, selon Alphand, de « ne pas gêner les partisans de la libéralisation à Prague ». Pour le secrétaire général, le problème « ne concerne que le camp communiste »[12]. La discrétion est donc de mise ; le sujet n'apparaît que très peu dans les entretiens des responsables français avec leurs homologues européens. Ainsi, Couve de Murville et Brandt, dès le 22 avril 1968, s'entendent pour laisser ce thème de côté pendant quelques temps[13].

Au cours de l'été 1968, de Gaulle se montre de plus en plus pessimiste quant à l'issue du Printemps de Prague :

> « C'est beau. Mais ils vont trop vite, et trop loin. Les Russes vont intervenir. Alors, comme toujours, les Tchèques renonceront à se battre, et la nuit retombera sur Prague. Il se trouvera tout de même quelques étudiants pour se suicider…»[14]

Au lendemain du 21 août, le Général se scandalise de l'absence de réaction des forces armées tchèques alors qu'en 1953 la police est-allemande à Berlin s'était battue contre les chars soviétiques, tout comme l'armée hongroise en 1956. « Que faire pour une nation qui ne veut pas se défendre ? » lance-t-il à Alain de Boissieu, son gendre[15]. De Gaulle laisse percevoir le fond de sa pensée et l'importance hiérarchique qu'il attache aux relations avec les pays de

---

[9] Hervé ALPHAND, *L'Etonnement d'être. Journal 1939-1973*, Paris, Fayard, 1977, p.513.
[10] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.38.
[11] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.331.
[12] Télégramme circulaire d'Hervé Alphand, 23 juillet 1968. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2691.
[13] Entretien Couve de Murville/Brandt, 22 avril 1968, cité par Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.330.
[14] Jean LACOUTURE, *De Gaulle*, t.III, *Le souverain*, *op.cit.*, p.547.
[15] *Ibid.*, p.548.

l'Est : « La Tchécoslovaquie, monsieur l'ambassadeur, je m'en bats l'œil » aurait-il déclaré à Olivier Wormser, en poste à Moscou[16]. Il sait que le dialogue avec l'URSS prime sur l'entente avec ses satellites. Certes, cela paraît en contradiction avec le désir de dépassement du bloc à bloc mais, de par ses voyages en Pologne et en Roumanie et parce qu'il a reçu à l'Elysée les dirigeants de chaque pays du pacte de Varsovie, le Général s'efforce de s'appuyer sur la réalité de la situation Est-Ouest pour porter son dessein européen. En d'autres termes, le retour à une Europe des Etats-nations où chacun parlerait en son nom propre passe forcément par la coopération bilatérale avec les Russes.

Si le gouvernement français manifeste aussi peu de sympathie à l'égard du Printemps de Prague que de compassion envers sa répression, la France ne demeure pas complètement immobile pour autant. Son ambassade en Tchécoslovaquie accorde à certains intellectuels tchèques, suite aux évènements du mois d'août, des visas leur permettant de quitter le pays et de se réfugier en Occident[17]. En outre, dans les mois qui suivent, Paris modifie quelque peu sa doctrine militaire, malgré la certitude gaullienne que sa politique de sécurité et de détente reste la bonne. En novembre 1968, la France s'associe à une motion adoptée par le Conseil de l'OTAN qui, en raison de l'augmentation progressive du nombre de forces navales soviétiques en Méditerranée, prévient l'URSS que « toute intervention […] influençant directement ou indirectement la situation en Europe ou en Méditerranée entraînerait une crise internationale dont les conséquences seraient sérieuses »[18]. Des unités de la marine française déployées dans l'océan Atlantique sont transférées vers la Méditerranée pour appuyer la flotte de l'OTAN. C'est là une conséquence directe de l'intervention soviétique à Prague.

Profitant de l'amertume du général de Gaulle à l'égard de l'action de l'URSS, les Roumains, qui ont condamné la politique de force du pacte de Varsovie, font savoir aux Français, début septembre 1968, que Moscou a décidé de réitérer l'expérience tchèque et d'en finir avec la Roumanie ; l'Armée rouge concentrerait ses troupes à la frontière bulgare[19]. Au mois d'octobre suivant, Bucarest dit compter sur la France pour user de son influence auprès du Kremlin afin qu'il n'y ait pas d'intervention soviétique en Roumanie[20]. La manœuvre paraît cependant peu probable étant donné que le Printemps de Prague n'a strictement rien à voir avec l'attitude soi-disant frondeuse du régime de Ceausescu. En aucun cas, le dictateur roumain n'envisage de libéralisation de l'information, de pluralité politique ou de remise en cause du principe du rôle dirigeant du Parti dans l'Etat et la société. Moscou n'a rien à craindre quant à la solidité du régime en place à Bucarest. De plus, l'absence de frontière commune entre l'Allemagne et la Roumanie fait que cette dernière ne se situe pas au cœur du système de sécurité voulu par l'URSS. Quoi qu'il en soit, la France exige auprès des Russes le retrait de Tchécoslovaquie des troupes du pacte de Varsovie et la non intervention en Roumanie. Porte-

[16] Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du Quai*, *op.cit.*, p.311.
[17] Entretien avec Philippe Husson, qui suit au Quai d'Orsay les échanges culturels et scientifiques avec le bloc soviétique de 1967 à 1971, 19 février 2009, Paris.
[18] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.66.
[19] Télégramme n°1063-1068, de J-L Pons, 2 septembre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2692.
[20] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 12 octobre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2692.

parole de cette exigence, Michel Debré regrette auprès de l'ambassadeur Zorine que la RDA participe elle aussi à de telles opérations vu « le tempérament allemand »[21].

Néanmoins, dans la foulée, le ministre des Affaires étrangères rassure son interlocuteur sur la poursuite de la politique française de détente : « l'opinion française dans son ensemble approuve l'orientation de la politique étrangère du pays » parce que c'est la seule qui soit valable et, argument de poids face aux Soviétiques, la seule capable d'empêcher la renaissance du militarisme allemand. Debré donne ici confirmation que son gouvernement, dirigé par Couve de Murville, ne tient pas plus compte de l'opinion publique après les évènements de mai 1968 qu'avant : la politique extérieure développée par le Général depuis qu'il est président de la République et davantage depuis 1963 doit être maintenue, voire même renforcée car elle est la seule réponse possible à l'état de guerre froide. Ce maintien de cap ne favorise pas le soutien des Français aux orientations de De Gaulle. Certes, la condamnation par la France de la répression à Prague est favorablement accueillie mais la multiplication des gestes en faveur de la détente dès les mois qui suivent l'été 1968 ne font pas l'unanimité, à commencer par la malheureuse phrase de Michel Debré qui qualifie l'affaire d'« incident de parcours ». Le diplomate Henri Froment-Meurice s'élève ainsi contre « l'hypocrisie et le cynisme » des dirigeants français « que même les Américains réussissent rarement à égaler » :

> « Tout comme les cours royales dont le deuil est programmé selon le rang du défunt à douze, six ou trois mois, le noir devient violet, quelques pigeons voyageurs sont lâchés en direction des tours du Kremlin, un modeste ministre reprend le chemin de Moscou, une vague sous-commission se réunit, un Japonais ou un Italien, rompant l'embargo, remporte un gros contrat. Dès lors, n'est-ce pas trop bête de rester sur la touche ? Peu à peu le dégel s'annonce, le deuil est levé, bref on prend les mêmes et on recommence et « embrassons-nous, Folleville. »[22]

Malgré son ironie, cette démonstration n'est pas dénuée d'authenticité : à la fin du mois d'octobre 1968, les gouvernements italien et britannique transmettent au général Svoboda, président de la République de Tchécoslovaquie, leurs vœux à l'occasion du cinquantième anniversaire de la fondation de l'Etat tchécoslovaque. De Gaulle ne souhaite pas être de reste et envoie lui aussi ses vœux dans les jours qui suivent[23]. Précisons toutefois que Ludvik Svoboda est président depuis janvier 1968, en remplacement du stalinien Novotny. Les félicitations des Occidentaux peuvent donc aussi constituer une forme de soutien aux évolutions opérées à Prague dans les premiers mois de 1968 et un moyen de reconnaître que la Tchécoslovaquie reste un grand pays d'Europe. La lecture de l'initiative de Londres, Rome et Paris demeure ainsi ambiguë.

Au sein même du Quai d'Orsay, la question de l'opinion publique tient, au contraire de l'Elysée, le haut du pavé. On l'a vu, dès le premier semestre 1968, une diplomatie à deux vitesses se fait jour à Paris mais c'est en l'occurrence l'opinion publique soviétique qui intéresse les directeurs politiques français et allemands en octobre 1968. Selon eux, la répression du Printemps de Prague puis la proclamation de la « doctrine Brejnev » qui s'ensuit participent du discrédit de la politique soviétique, qu'elle soit interne ou externe, au sein des

---

[21] Audience de Zorine auprès de Debré, 2 septembre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2666.
[22] Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du Quai*, *op.cit.*, pp.311-312.
[23] Note du 24 octobre 1968 et télégramme du 28 octobre 1968. AN, 5 AG 1 184. Tchécoslovaquie. 1962-1968.

populations de l'URSS. Dès le 22 août, les chefs du Kremlin font proclamer dans la *Pravda* le droit d'intervention des pays du pacte de Varsovie dans un Etat frère où le socialisme est menacé. Le 12 novembre suivant, Brejnev règlemente personnellement la « doctrine de la souveraineté limitée », entérinée par une conférence communiste mondiale en juin 1969[24].

Au vu des justifications que les Soviétiques tentent d'apporter et en raison de leurs difficultés à discréditer Alexandre Dubcek en Tchécoslovaquie – qui ne sera limogé et remplacé par Gustav Husak qu'en mars 1969 – on est persuadé au Quai d'Orsay que l'intervention militaire à Prague n'a pas conduit aux résultats escomptés par les Russes. Selon Jacques de Beaumarchais, il est possible que certains dirigeants soviétiques soient pris comme bouc-émissaires et écartés du pouvoir car « même dans des pays comme l'URSS, il faut préparer l'opinion publique avant d'entreprendre une action militaire qui pourrait avoir des conséquences sérieuses. Or, aujourd'hui, il ne semble pas que l'on assiste à une préparation psychologique de l'opinion en vue d'une nouvelle aventure. »[25] Le caractère presque naïf des propos du directeur politique français est en partie vrai dans la mesure où, en novembre 1968, on constate que la concentration de troupes bulgares, polonaises et soviétiques le long des frontières roumaines est simplement due à des manœuvres militaires du pacte de Varsovie[26].

2. La RFA montrée du doigt : la dégradation des rapports franco-allemands

Au-delà des réactions suscitées par les évènements du 21 août, les raisons avancées par les responsables de la diplomatie française pour essayer d'expliquer l'initiative soviétique se tournent prioritairement vers l'Allemagne. Et c'est pour ces mêmes raisons que la France décide précocement de poursuivre l'effort de détente engagé auprès de l'URSS. En effet, pour de Gaulle autant que pour son ministre des Affaires étrangères, l'affaire tchécoslovaque est d'abord dirigée contre la République fédérale. Les reproches faits au gouvernement du chancelier Kiesinger sont à la fois d'ordre politique et économique. En essayant de rendre évidentes les responsabilités allemandes, les Français cherchent à souligner la validité constante de leur politique à l'Est. En d'autres termes, ils veulent démontrer que les débuts de l'*Ostpolitik* de Willy Brandt sont un échec, tout comme la politique de détente des Etats-Unis. Parallèlement, la France condamne l'action des Soviétiques. Une fois encore, de Gaulle renvoie dos à dos les conceptions germano-américaines d'une part, fondées sur la réunification avant tout, et les conceptions soviétiques d'autre part, qui font du *statu quo* la base même de leur politique de détente. Seule la voie française reste la bonne.

Cette vision des choses fait complètement abstraction des évolutions opérées en RFA et aux Etats-Unis à propos de la sécurité européenne. Si on considère toujours à Bonn que la

[24] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.487.
[25] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 17 et 18 octobre 1968, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1622.
[26] Document du centre d'exploitation du renseignement, Secrétariat général de la Défense nationale, n°148 DM/CEE/ED, classé « secret défense », 19 novembre 1968. AMAE, vol. 2692.

réunification reste l'objectif à atteindre, on a compris que cela n'était possible que sur le long terme. La répression du Printemps de Prague confirme cette idée. Depuis 1967 et davantage en 1968, Willy Brandt et Egon Bahr font d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe une priorité. Désireux de parvenir à un système de sécurité européen qui remplacerait les alliances existantes, ils estiment que le retrait des troupes étrangères du sol des deux Allemagne conduirait à la dissolution des deux armées allemandes, puis à la réduction des forces partout en Europe, produisant un important effet psychologique sur les peuples d'Europe de l'Est, notamment en RDA. On aboutirait ainsi au délitement de l'antagonisme qui oppose les deux blocs et au règlement progressif de tous les problèmes du continent[27].

A la Maison Blanche, on ne perçoit pas non plus la réunification allemande dans un futur proche. Si le président Johnson encourage vivement la politique à l'Est que Brandt entend mener, sa priorité reste la détente militaire, *via* la signature, en juillet 1968, d'un traité de non-prolifération des armes nucléaires et l'amorce de discussions soviéto-américaines sur le contrôle des armements stratégiques[28].

Faisant fi des nouvelles orientations de ses alliés, le Général tente de démontrer aux Américains que « l'affaire tchécoslovaque est avant tout dirigée contre l'Allemagne » ; elle sert à avertir celle-ci de se tenir tranquille : de Gaulle expose à nouveau sa conviction selon laquelle la Russie souhaite faire reculer l'Allemagne en prévision d'un conflit avec la Chine. Par sa démonstration de force à Prague, Moscou signale au gouvernement de Bonn que sa politique ne lui convient pas[29]. Par contre, explique Michel Debré au secrétaire d'Etat américain Dean Rusk, la politique à l'Est mise en œuvre par la France est la mieux adaptée au contexte international : contrairement à Brandt, de Gaulle n'a pas l'intention de modifier la carte de l'Europe[30]. Cela ne signifie pas pour autant que le ministre français présente le Général comme un partisan du *statu quo* : Debré ne fait pas référence à la frontière interallemande, mais au refus ouest-allemand de reconnaître la ligne Oder-Neisse.

Paris n'écarte en revanche pas la possibilité de voir un jour l'Allemagne se réunifier. De Gaulle met d'ailleurs cette idée en valeur auprès de Bonn afin de le persuader de la validité de la politique française de détente. Fin septembre 1968, il tente de convaincre le chancelier Kiesinger que le but ultime des Etats-Unis est similaire à celui de l'URSS : établir un *condominium* pour fixer le *statu quo*. La France, elle, demeure favorable à la réunification à terme de l'Allemagne ; d'où l'intérêt des Allemands à se rapprocher d'elle. En outre, le Général présente la peur de la Chine comme la principale raison de l'intervention à Prague mais sans mentionner le facteur allemand : « La libéralisation en Tchécoslovaquie mettait tout le camp socialiste en danger et modifiait la sécurité de celui-ci. »[31].

---

[27] Oliver BANGE « An Intricate Web. *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification » in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op.cit.*, pp.29-32.
[28] Thomas SCHWARTZ, « Lyndon Johnson and Europe. Alliance Politics, Political Economy, and "Growing out of the Cold War" », *art.cit.*, p.48.
[29] Entretien de Gaulle/Sargent Shriver, 23 septembre 1968, Paris ; entretien Debré/Rusk, 4 octobre 1968, New York. AN, 5 AG 1 202. Etats-Unis : entretiens diplomatiques. 1966-1969.
[30] Entretien Debré/Rusk, 12 octobre 1968, Washington. AN, 5 AG 1 202.
[31] Entretien de Gaulle/Kiesinger, 27 septembre 1968, Bonn. AMAE, Secrétariat général, entretiens et messages, vol. 34.

Il s'agit désormais pour les Français de persuader Bonn que seul Paris agit dans l'intérêt des Européens et donc des Allemands tout en prouvant aux Américains que la politique gaullienne de détente ne cherche à remettre en cause ni l'équilibre Est-Ouest ni l'Alliance atlantique et encore moins la présence militaire des Etats-Unis en Europe[32].

On est donc convaincu, à l'Elysée comme au Quai d'Orsay, que Moscou veut faire de la RFA le bouc émissaire afin de bloquer l'*Ostpolitik*[33]. Pourquoi cette certitude ? Quels sont les intentions et les griefs soviétiques à l'égard de la République fédérale ? Le 4 octobre 1968, Michel Debré expose à Dean Rusk les raisons profondes qui, selon lui, conduisent les décideurs du Kremlin à désapprouver la politique du gouvernement de grande coalition : les Allemands refusent toujours de reconnaître la frontière Oder-Neisse, alors que le général de Gaulle le leur conseille depuis le début ; en souhaitant insérer une clause européenne dans le traité de non-prolifération nucléaire, ils montrent qu'ils n'ont pas renoncé à leurs velléités atomiques ; en ne déclarant pas nuls et non avenus les accords de Munich de 1938, les Allemands jouent la carte de la provocation à l'égard des pays de l'Est. « Pour les Soviétiques, tout cela est interprété comme signifiant que l'Allemagne veut changer le *statu quo* en Europe. »[34] Les propos du ministre français, même s'ils valorisent intentionnellement la politique gaullienne de détente par rapport à celle développée outre-Rhin, sont fondés.

En effet, dès le mois de mai 1968, les Soviétiques approchent les Allemands pour leur faire savoir leur mécontentement envers l'ensemble de la politique ouest-allemande. Lors d'une rencontre avec Brandt, l'ambassadeur d'URSS à Berlin-Est et membre du Comité central soviétique Piotr Abrassimov reproche à la RFA son refus de reconnaître la RDA et de renoncer aux armes nucléaires ainsi que son attitude quant aux questions des frontières, du non-recours à la force et de Berlin. Pour Abrassimov, Kiesinger – qui fut membre actif du parti nazi dès 1933 puis directeur adjoint de la propagande radiophonique du Troisième Reich vers l'étranger – poursuit le même objectif qu'Hitler d'expansion de l'espace vital allemand à l'Est[35]. Le chancelier est particulièrement visé ; les positions divergent au sein du gouvernement de grande coalition, et cela ne va pas en s'arrangeant au fur et à mesure qu'approchent les élections fédérales d'octobre 1969. La RFA se trouve jusqu'à cette date dans une situation hésitante propice aux malentendus.

Brandt, qui n'est encore que ministre, n'a guère la possibilité de satisfaire les exigences de Moscou – il est relativement épargné par les critiques soviétiques, du fait notamment de son absence totale de liens avec l'Allemagne nazie, qu'il a fuie en 1933 – alors que le SPD voudrait aller plus loin dans les rapports avec l'Europe de l'Est, en particulier sur le problème de la ligne Oder-Neisse. Mais Kiesinger s'y oppose. Pour lui, il est hors de question d'aller au-delà de sa déclaration gouvernementale de 1966 dans laquelle il disait vouloir développer de la compréhension vis-à-vis des Soviétiques et normaliser les relations de la RFA avec ses voisins

[32] L'appel de Reykjavik date de trois mois à peine et inquiète sérieusement les responsables français pour lesquels une réduction des forces en Europe, même « mutuelle et équilibre », se ferait au détriment de l'Occident et menacerait la sécurité des alliés européens des Etats-Unis.
[33] Télégramme n°4820/25, de F. Seydoux, 3 septembre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, RFA vol. 1576.
[34] Entretien Debré/Rusk, 4 octobre 1968, New York. AN, 5 AG 1 202.
[35] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.341-342.

orientaux. Le problème de l'Oder-Neisse est l'une des principales pierres d'achoppement entre le chancelier et Brandt. Pour le premier, une reconnaissance susciterait l'opposition immédiate des douze millions de réfugiés de RFA[36] ; plus largement, le credo de la CDU vis-à-vis de cette question repose sur l'idée que la négation de la ligne Oder-Neisse – et donc le renoncement à toute revendication sur les territoires situés à l'Est de cette ligne – constitue une carte diplomatique à préserver et la seule base sur laquelle appuyer la demande de réunification : « si jamais elle devenait possible, le point de départ de la négociation internationale de l'unification ne pourrait être que le règlement inachevé d'après-guerre »[37].

Brandt, lui, voit dans la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse un moyen de se réconcilier avec les Polonais et de poser les bases d'une politique ouest-allemande de détente[38]. L'autre divergence majeure entre les deux hommes a trait aux rapports avec la RDA, Kiesinger refusant catégoriquement d'admettre l'existence d'un second Etat allemand. De même concernant le TNP, signé le 1er juillet 1968 par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS, Brandt presse en vain le chancelier d'adhérer au traité pour rassurer les Soviétiques quant aux intentions nucléaires de Bonn[39].

Pour de Gaulle et Debré, le dynamisme économique allemand contribue aussi de façon importante à expliquer l'intervention militaire en Tchécoslovaquie. En octobre 1968, devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis, Michel Debré démontre que « l'économie tchécoslovaque, longtemps soumise à un asservissement, éprouvait le besoin de se moderniser, ce qui l'amenait à faire appel à des crédits et à des biens d'équipement venant de l'extérieur. Or, par la force des choses, la RFA apparaissait comme le pays le plus capable de fournir ces crédits et ces biens. Les Soviétiques pouvaient donc craindre un accroissement de l'influence économique ouest-allemande en Tchécoslovaquie. »[40] Les remarques du ministre français sont justes – les pays de l'Est, dont la Tchécoslovaquie, cherchent à accroitre leurs échanges avec la riche et dynamique République fédérale – mais excessives et non dénuées d'ambigüité. En effet, la méfiance à l'égard de l'économie florissante de la RFA est autant perceptible en France qu'en URSS, surtout depuis les évènements de mai 1968. Le Général craint que l'économie allemande ne submerge la France[41]. C'est d'ailleurs une bonne raison à Paris pour poursuivre les efforts de détente et de coopération avec Moscou, comme le prouve l'attention portée par de Gaulle en novembre 1968 à la proposition soviétique d'aider la France à renforcer sa situation monétaire par le biais de commandes de produits de grande consommation à l'industrie française pouvant atteindre 400 millions de francs[42].

Ainsi, à l'automne 1968, la tension devient perceptible dans les rapports franco-allemands, notamment en matière de détente. Pour Bonn comme pour Paris, il est clair que l'URSS ne pourra pas indéfiniment empêcher ses satellites d'évoluer vers plus de liberté. Dès septembre

---

[36] En outre, la majorité des Allemands de l'Ouest s'opposent à la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse.
[37] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, *op.cit.*, p.261.
[38] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.300 et 312-313
[39] *Ibid.*, p.313.
[40] Note sur les entretiens de M.Debré à Washington avec la Commission des Affaires étrangères du Sénat, 10 octobre 1968. AN, 5 AG 1 202.
[41] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.368.
[42] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.449.

1968, on juge presque naturel finalement la volonté de Moscou de préserver son glacis[43]. A l'OTAN, la France explique à ses alliés qu'il ne faut pas considérer l'affaire comme le signe d'une orientation agressive des Soviétiques vers l'Ouest : ils veulent simplement préserver leurs acquis[44]. Si l'on suit le raisonnement français, Moscou se contente juste de prévenir Bonn que son *Ostpolitik* ne convient pas ; il n'y a donc aucune raison de mettre un terme au processus de détente. Surtout, derrière cette idée, se cache la crainte de l'Elysée et du Quai d'Orsay que, du fait de la démonstration de force soviétique, la RFA soit conduite à se rapprocher davantage de l'URSS. Aussi les derniers mois de 1968 inaugurent-ils une période d'affrontement ouvert ente Paris et Bonn en matière de politique orientale : la concurrence est rude pour savoir lequel des deux pays sera le meilleur interlocuteur pour les Soviétiques[45]. De Gaulle reste persuadé que la France demeure l'intermédiaire essentiel entre la RFA et l'URSS : il cherche en permanence à en convaincre les Allemands, le chancelier Kiesinger en particulier, en soulignant le désir soviéto-américain de maintenir le *statu quo* européen et allemand et en rappelant que seule la France se prononce pour la réunification de l'Allemagne[46].

Mais, en parallèle, c'est un discours basé sur l'intérêt de maintenir le *statu quo* qui est de mise auprès des Etats-Unis. Et il l'est aussi avec l'URSS, autrement dit avec les deux Grands, que Paris met en accusation auprès des Allemands. Ainsi, au moment où il quitte Moscou, l'ambassadeur Wormser avoue à Kossyguine que les vues franco-soviétiques sur le maintien du *statu quo* sont convergentes, y compris sur l'Allemagne si « on prend en considération le facteur temps »[47]. La démonstration française n'est en réalité pas contradictoire ; elle est subtile et joue sur les nuances, dont le fameux facteur temps est la principale. On en revient aux velléités gaulliennes de vouloir renvoyer dos à dos deux conceptions de la sécurité européenne, l'une fondée sur le préalable *sine qua non* de la réunification allemande, l'autre sur celui de la division comme point de départ. Dans le contexte de concurrence entre Paris et Bonn pour ce qui est de la politique à l'Est, les Français n'hésitent pas à mettre en valeur auprès des Soviétiques la subtilité temporelle de leur dessein européen selon laquelle l'Allemagne sera réunifiée mais pas dans l'immédiat.

Les Français enfoncent d'autant plus le clou qu'ils sont certains, à l'automne 1968, que Brandt et son conseiller Egon Bahr contournent Paris pour dialoguer avec les Russes : de Gaulle voit bien que la RFA lui échappe. Il se méfie de plus en plus d'un gouvernement ouest-allemand au sein duquel les divergences s'accroissent de jour en jour : alors que Brandt souhaite changer les relations de son pays avec l'Est, il doit faire face aux limites imposées par Kiesinger. Le ministre fédéral des Affaires étrangères en vient à dissimuler ses idées au chancelier pour ne pas être mis en porte-à-faux[48]. En retour, de Gaulle décide de ne plus

[43] Télégramme n°3577, de Wormser, 5 septembre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1576.
[44] Rapport de la délégation française au Conseil de l'Atlantique Nord, 24 octobre 1968. AMAE, Europe, 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2014.
[45] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.353.
[46] Entretien de Gaulle/Kiesinger, 27 septembre 1968, Bonn. AMAE, Secrétariat général, EM, vol. 34.
[47] Télégramme n°4544/52, de Wormser, 6 novembre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2666.
[48] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.358-359.

informer les Allemands de ses conversations avec les Soviétiques[49]. Cela crée un véritable cercle vicieux : on se conforte à Bonn dans l'idée qu'il est hors de question pour la RFA de se soumettre à la politique gaullienne de détente. Ainsi, Kiesinger et Brandt sont d'accord sur ce point essentiel : l'*Ostpolitik* passera avant tout par Moscou, même si la répression du Printemps de Prague a montré l'influence de l'Allemagne à l'Est, une influence finalement plus importante que celle exercée par la France.

La confiance franco-allemande est donc sérieusement entamée par l'affaire tchécoslovaque comme le prouvent les entretiens de septembre 1968 pendant lesquels de Gaulle se montre particulièrement cinglant avec le chancelier. La méfiance française à l'égard de l'*Ostpolitik*, connue pour être caractéristique de l'ère Pompidou, on le verra, semble déjà amorcée en 1968, même si cela n'empêche pas la France de soutenir, dès 1969, la politique de Brandt. Quoi qu'il en soit, on a peur, à Paris, qu'un rapprochement germano-soviétique n'aboutisse à un « nouveau Rapallo » qui conduirait Bonn à échanger la neutralisation de l'Allemagne contre sa réunification.

Quelles sont les conséquences de tout cela sur les perceptions françaises de la sécurité européenne ? De Gaulle est profondément déçu par l'attitude soviétique et le leur dit :

> « Quand un grand pays tel que le vôtre, et un grand pays militaire, met en marche des centaines de milliers d'hommes et des chars sur le territoire d'un pays qui lui est étranger et qui, de surcroît, est au centre de l'Europe, il est inévitable que la détente en subisse un coup redoutable. Vous comprendrez sans peine que nous ne nous trouvons pas maintenant dans de bonnes conditions pour avoir de franches conversations sur l'Europe. »[50]

Le Général se rend à l'évidence : le dépassement du *statu quo* et de la bipolarité est loin d'être imminent. Certes, il a toujours dit que le chemin conduisant à la réunification de l'Allemagne serait long mais, parce que les Allemands ont voulu aller trop vite en besogne en discutant directement avec chacun des pays satellites et parce que les Soviétiques n'admettent aucune évolution dans l'immédiat, le délai s'allonge un peu plus. Pour montrer son mécontentement, il suspend pour quelques temps les entretiens politiques avec les Soviétiques et, on l'a vu, martèle aux Américains et aux Russes que sa politique de détente est fondée sur la non-précipitation et la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse. En ce sens, la période qui s'ouvre à la fin de l'été 1968 correspond à un moment de flottement et d'hésitation de la politique extérieure française : on s'interroge sur l'avenir des relations Est-Ouest, sur celui de la question allemande et sur la place de la France en Europe.

Dans ce contexte, les discussions sur une éventuelle conférence sur la sécurité européenne sont mises entre parenthèses. Aucune proposition venant de Moscou ne peut être acceptée. Cela étant, l'affaire tchécoslovaque, au lieu de le ralentir, accélère le processus menant à la conférence. En effet, au cours de l'année 1969, les Français, à l'instar de la plupart des Occidentaux, s'aperçoivent de l'intérêt que pourrait avoir une réunion paneuropéenne : l'intervention soviétique à Prague ayant de toute façon confirmé le *statu quo* sur la longue durée, le risque d'une conférence ayant pour seul objectif la proclamation du maintien des

[49] *Ibid.*, pp.354-355.
[50] Entretien de Gaulle/Zorine, 19 novembre 1968, Paris. AN, 5 AG 1 188. URSS. 1967-1969.

frontières du continent apparaît dorénavant contournable. La conférence pourrait donner aux satellites d'Europe de l'Est les moyens de s'exprimer sans s'exposer aux dangers d'une remise au pas par Moscou. En France, cette idée voit progressivement le jour au sein de la sous-direction d'Europe orientale du Quai d'Orsay[51]. On s'achemine vers le « piège »[52] tendu aux Soviétiques.

L'autonomie croissante de la RFA pousse de Gaulle à adapter sa position à l'égard de l'OTAN. Tout en restant fermement opposé à l'idée d'intégration militaire, il intensifie ses échanges avec les Etats-Unis et songe de nouveau, comme en 1958 et 1961, à un directoire nucléaire à trois entre Paris, Londres et Washington. Si les Américains refusent toujours cette conception – qui susciterait la méfiance des alliés non nucléaires et que l'URSS pourrait considérer comme une provocation – ils se rendent compte que l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie a freiné la désintégration de l'OTAN et, surtout, a contribué au renouvellement de la cohésion atlantique, y compris avec la France. En effet, malgré ses appels à poursuivre les efforts de détente, le Général prend très au sérieux les risques de guerre chaude que pourrait créer la tension Est-Ouest ambiante. Il émet donc des signes en direction d'une plus grande solidarité occidentale.

Le retour à l'idée de directoire nucléaire souligne la dégradation des rapports franco-allemands et la prise de conscience par la France, contrairement à 1958, qu'elle est désormais, comme les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, une puissance nucléaire de premier plan. L'amélioration des relations franco-américaines se confirme tout au long de l'automne 1968, en raison notamment du soutien de Washington au franc, affaibli par les difficultés sociales et économiques[53]. Bonn, qui refuse d'appuyer la monnaie française, semble vouloir dévoiler davantage sa puissance économique. Ainsi, sans revenir sur l'essentiel, de Gaulle adapte son approche de la sécurité européenne.

Dans les derniers mois de 1968, les relations entre Paris et Bonn s'enveniment un peu plus : la RFA se montre peu coopérative durant la crise monétaire et affirme son indépendance par rapport aux alliés en multipliant les liens avec Berlin-Ouest. Pour la France, comme pour la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, l'attitude frondeuse des Allemands devient insupportable et même provocante. Bonn décide de réunir l'assemblée fédérale à Berlin-Ouest et d'y faire élire par le *Bundestag* et les représentants des *Länder* le président de la République fédérale. Le 12 octobre, Debré précise à Dean Rusk que la France a toujours fait preuve « d'une grande réserve » sur la question des liens entre la RFA et Berlin-Ouest. Il reproche au gouvernement fédéral de « jouer sur les deux tableaux » : « lorsqu'il s'agit de faire des réunions de commission du *Bundestag* à Berlin, Berlin est assimilé à la RFA. Mais lorsqu'il s'agit d'une action contre le NPD [le parti d'extrême droite] à Berlin, le gouvernement fédéral déclare que Berlin n'est pas de sa compétence. »[54]

---

[51] Entretiens avec Paul Poudade et François Plaisant, décembre 2008, Paris.
[52] En référence à l'ouvrage de Jacques Andréani paru en 2005.
[53] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, pp.199-202.
[54] Entretien Debré/Rusk, 12 octobre 1968. AN, 5 AG 1 202.

La question berlinoise est essentielle pour comprendre le processus d'acceptation par les Occidentaux d'une conférence sur la sécurité européenne. A Berlin-Ouest, seules les garnisons alliées sont concernées par les accords de 1945 : ni le trafic civil, ni aucun lien particulier, sauf aérien, entre Berlin-Ouest et la RFA ne sont réglementés, ce qui constitue un moyen de pression énorme pour les Soviétiques. Berlin-Ouest constitue une simple extension non intégrée de l'Allemagne occidentale. De fait, à partir de 1969, Paris, Londres et Washington font, avec plus ou moins de vigueur selon les trois capitales, d'un accord interallié sur Berlin une condition de leur acceptation de la conférence paneuropéenne. Il s'agit de confisquer à Moscou un instrument de pression qui s'avère trop dangereux pour la sécurité européenne, comme l'ont montré les crises de Berlin de 1948-1949 et 1958-1961. Mais en novembre 1968, au vu des mauvais rapports franco-allemands, Debré refuse catégoriquement la requête allemande d'une déclaration alliée sur les liens très forts entre Berlin-Ouest et la RFA[55]. Pour le ministre français, un tel document serait une manière d'officialiser les velléités allemandes d'indépendance et, surtout, porterait atteinte aux droits quadripartites sur l'ancienne capitale du Reich.

3. Le rééquilibrage vers l'Ouest (décembre 1968 – mars 1969)

Jacques Andréani, sous-directeur d'Europe orientale au Quai d'Orsay en 1968 et surtout chef de la délégation française aux négociations préparatoires de la CSCE à partir de 1972, montre dans son ouvrage consacré au processus d'Helsinki que l'affaire tchécoslovaque a véritablement amplifié les discussions Est-Ouest qui ont conduit à la conférence :

> « Jean Monnet, à l'automne 1968, exprimait de façon réaliste l'opinion que la « normalisation » en Tchécoslovaquie constituait pour les Soviétiques un acte de remise en ordre préalable avant de passer à une phase de négociations sérieuses avec l'Amérique et ses alliés, et que c'était bien ainsi qu'on le comprenait à Washington. Ayant « fait le ménage » dans sa moitié du monde, Brejnev pouvait se présenter à la table de discussion comme son maître indiscutable.
>
> Andreï Gratchev, qui fut l'un des proches conseillers de Gorbatchev, disait pour sa part que la faiblesse de la réaction occidentale à l'invasion de la Tchécoslovaquie avait fortement poussé les Soviétiques à intensifier leur campagne pour la conférence européenne. Dire que les chars à Prague, c'était un « accident de parcours », ou préparer sans s'en soucier une rencontre au sommet, n'était-ce pas reconnaître que chacun, dans son glacis, était maître chez lui ? Brejnev n'était-il pas alors en droit de conclure que l'Occident, au-delà des paroles de blâme, était en fait tout proche d'accepter la définition soviétique de la détente, une détente qui laisserait l'Etat soviétique entièrement maître de sa moitié d'Europe ? »[56]

Bien que caricaturales, les assertions de Jean Monnet et d'Andreï Gratchev n'en demeurent pas moins vraies. La normalisation opérée par l'URSS en Europe de l'Est entraîne dans les mois qui suivent une relative normalisation à l'Ouest, on le voit déjà à l'automne 1968 avec l'affirmation de la cohésion atlantique. Cependant, il faut attendre 1969 pour que Moscou reprenne en main la proposition de conférence paneuropéenne. En décembre 1968, le gouvernement français refuse d'engager des échanges de vues sur la sécurité européenne et sur

[55] Entretien Debré/Rusk/Brandt/Stewart, 14 novembre 1968, Bruxelles. AN, 5 AG 1 164. RFA. 1968-1969.
[56] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.38.

l'Allemagne avec les pays ayant participé à l'invasion de la Tchécoslovaquie. Il s'agit de ne pas donner l'impression que la France a tiré un trait sur les évènements d'août[57]. Jusqu'en septembre 1969, les rencontres politiques bilatérales franco-soviétiques se font rares. Seules ont lieu des visites touchant aux domaines économique et commercial[58].

Pourtant, à Moscou, l'idée d'organiser une conférence sur la sécurité européenne revient en force dès la fin de 1968. Selon la presse soviétique, le projet est plus que jamais d'actualité en raison de plusieurs facteurs concomitants : l'imminence de l'ouverture de négociations sur le Vietnam pourrait instaurer un réel climat de détente ; la crise du système monétaire occidental est susceptible de pousser les pays de l'Ouest à coopérer davantage avec l'Est ; la normalisation progressive de la situation en Tchécoslovaquie conduit à l'amélioration des relations intra-européennes[59]. Les points soulevés par les organes officiels du PCUS ne correspondent pas vraiment aux motivations occidentales : ce ne sont pas ces facteurs qui, nous le verrons, amènent les Occidentaux à accepter la conférence paneuropéenne.

Il reste qu'une évolution de taille a lieu à Moscou au tournant des années 1968-1969. Le *Politburo* adopte le rapport sur la question allemande préparé par Vladimir Semionov et Valentin Faline, tous deux spécialistes de l'Allemagne au Kremlin. D'après eux, le rapport de force à Bonn est en train de changer : la grande coalition s'effrite ; il y a fort à parier sur la victoire du SPD aux élections législatives d'octobre 1969, face à une CDU menée par un Kiesinger qui refuse toute relation avec la RDA. Moscou constate, pour la première fois depuis 1949, que la politique extérieure de la RFA est susceptible d'évoluer dans un sens favorable à l'URSS. En adoptant le rapport, les Soviétiques décident de faire preuve de plus de flexibilité envers l'Allemagne et envisagent même la possibilité de négocier[60]. Aussi le Kremlin essaye-t-il d'influencer les électeurs ouest-allemands en affirmant qu'une victoire du SPD irait « dans le sens d'un nouveau départ germano-russe »[61].

Cette attitude nouvelle est due à plusieurs éléments : l'absence de réaction occidentale à la répression du Printemps de Prague, la proposition de Richard Nixon, fraichement élu, d'ouvrir une « ère de négociations », le besoin vital de Moscou en technologies et crédits ouest-allemands, le fait que le SPD soit considéré par Brejnev comme une émanation des « forces démocratiques de RFA », la détérioration des relations sino-soviétiques et la nécessité de consacrer le *statu quo* politique et territorial en Europe[62]. Ces deux derniers points, liés entre eux, sont particulièrement importants : l'attaque chinoise contre les troupes soviétiques basées près de la rivière Usuri, un affluent du fleuve Amour, le 2 mars 1969, a un impact direct sur la politique allemande de l'URSS. Aux yeux de Moscou, l'instabilité sur le flanc Est nécessite

---

[57] Réunion des directeurs politiques français et allemands, 11 décembre 1968, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1623.
[58] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.65.
[59] Dépêche n°2271, de Roger Seydoux, 18 décembre 1968. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1576.
[60] Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, Londres, I.B. Tauris and Co Ltd, 1991, pp.135-159 ; Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, pp.491-492. Voir également Hannes ADOMEIT, *Imperial Overstretch : Germany in Soviet Foreign Policy from Stalin to Gorbachev*, Baden Baden, Nomos Verlagsgeselschaft, 1998 ; Renata FRITSCH-BOURNAZEL, *L'Union soviétique et les Allemagnes*, Paris, FNSP, 1979.
[61] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, pp.317-318.
[62] Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, *op.cit.*, pp.137-157.

des efforts spéciaux sur les frontières occidentales. Il s'agit de profiter des bonnes dispositions de Brandt vis-à-vis des pays de l'Est pour obtenir de Bonn un traité sur le non-recours à la force et la reconnaissance des réalités issues de la Seconde Guerre mondiale – notamment la ligne Oder-Neisse et la RDA – qu'une CSE viendrait consacrer[63]. Les Soviétiques se montrent d'autant plus prêts à négocier avec la RFA qu'ils se sentent rassurés par l'immobilisme occidental après l'intervention armée en Tchécoslovaquie[64] : il est clair que l'Ouest n'est pas disposé à sacrifier la détente pour les Tchèques. Toutes les conditions sont donc réunies pour entamer des conversations avec Bonn. Mais encore faut-il que Brandt remporte les élections du mois d'octobre…

La conséquence directe de l'évolution de l'attitude soviétique à l'égard des Allemands est, nous allons le voir, le très important appel de Budapest lancé par les pays du pacte de Varsovie le 17 mars 1969 qui en appelle à la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne.

Cela ne signifie pas pour autant l'abandon par Moscou de sa doctrine et de ses inspirations révolutionnaires ainsi que du principe de la coexistence pacifique défini par Khrouchtchev. Au contraire, l'URSS reste décidée à rechercher la parité avec les Etats-Unis sur tous les fronts. Mais les décideurs soviétiques sont désormais conscients que l'importance des problèmes auxquels est confronté le pays – les relations difficiles avec la Chine, la situation désastreuse de l'économie et le mécontentement des peuples d'Europe de l'Est – pourrait à terme avoir des conséquences redoutables sur l'équilibre du bloc de l'Est. C'est dans cet ordre d'idées qu'il faut comprendre le discours de Brejnev du 7 janvier 1969.

Le secrétaire général du PCUS reconnaît la capacité des pays d'Europe occidentale à s'organiser en structures fortes, durables et intégratrices. Moscou met fin à son vieux discours sur la fragilité de la CEE et en admet la viabilité. En d'autres termes, il s'agit de reconnaître la CEE pour en tirer parti, ce qui sera fait officiellement en mars 1972[65]. Etant donné l'essoufflement du taux annuel de croissance en URSS, le besoin de technologies occidentales et, en parallèle, le maintien de la concurrence avec les Etats-Unis, la CEE apparaît comme un partenaire économique et commercial à privilégier. Il importe également, pour expliquer cette évolution, de considérer le contexte politique Est-Ouest du moment et le désir sans cesse présent chez les Soviétiques de réunir une conférence sur la sécurité européenne. L'affaire tchécoslovaque ayant ralenti pour un temps le dialogue avec les Occidentaux, admettre l'utilité de la CEE représente, pour les décideurs du Kremlin, un excellent moyen de renouer rapidement le contact. En outre, vue la faible attention portée par les Etats-Unis au projet de conférence – ils préfèrent une négociation bilatérale sur les armes stratégiques – Moscou a tout intérêt à intensifier le dialogue portant sur la sécurité européenne avec les Etats situés dans la partie ouest du continent. Par ailleurs, les pays du pacte de Varsovie envisagent d'aborder, lors de la conférence paneuropéenne, la question des échanges économiques et commerciaux Est-

[63] *Ibid.*, pp.137-157.
[64] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, *op.cit.*, p.72.
[65] Marie-Pierre REY, « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », *art.cit.*, pp.58-59 ; « The USSR and the Helsinki Process, 1969-1975. Optimism, doubt or defiance ? », *art.cit.*, p.70.

Ouest ; il apparaît donc essentiel à l'URSS de reconnaître le rôle de la CEE dans la structuration des économies ouest-européennes.

Le discours de Brejnev du 7 janvier 1969 confirme la certitude gaullienne selon laquelle l'Est a besoin de s'ouvrir vers le monde occidental. En février 1969, le Général explique au président Nixon que le développement d'échanges de toute nature entre les deux côtés du rideau de fer favorise l'érosion du communisme à l'Est[66]. C'est également une conviction au Quai d'Orsay, notamment chez le directeur d'Europe orientale Jacques Andréani[67]. Cette idée devient, dès 1969, une excellente raison pour les Français d'accepter une CSE. On peut donc aisément émettre l'hypothèse que le discours de Brejnev est favorablement reçu en France. Il faut noter le caractère essentiel des positions exprimées au début de 1969 pour mieux appréhender les années de négociation à venir. De Gaulle souligne, lors de son entretien avec Nixon, l'importance de thèmes qui seront ensuite au cœur même des discussions de la CSCE : « des relations, des contacts, des voyages, un échange de journaux, de marchandises ». La France et la plupart des pays occidentaux, à Helsinki et à Genève, négocieront avec acharnement pour que ces thèmes se traduisent concrètement dans les relations Est-Ouest.

Pour l'instant, malgré les signes positifs envoyés par l'URSS, les Français demeurent très méfiants à l'égard des intentions soviétiques et sont encore loin d'accepter la tenue d'une conférence paneuropéenne. Quant aux relations de la France avec les satellites, elles restent marginales. Un lien particulier s'établit toutefois avec la Tchécoslovaquie, perçue à Paris comme la plus à même de dialoguer avec l'Ouest du fait de sa position de victime depuis août 1968[68]. Certains diplomates tchèques se risquent d'ailleurs à exposer aux Français les objectifs à long terme de l'URSS. Le principal serait d'aiguiser en RFA des réflexes nationalistes et des sentiments d'exaspération conduisant les alliés occidentaux de l'Allemagne à s'en méfier davantage et à ne plus la soutenir. Cela pousserait Bonn à accepter un « nouveau Rapallo ». Selon les Tchèques, c'est de cette façon qu'il faut comprendre la réorientation de la politique soviétique issue du rapport Faline-Semionov sur la nécessité de conversations avec la RFA. Il s'agit d'un moyen de maintenir la pression sur les Allemands[69].

La rhétorique dont usent les Tchèques auprès des Français n'est pas anodine. La critique de la politique soviétique n'est pas une fin en soi : il s'agit de mettre en valeur l'intérêt qu'auraient Paris et Prague à poursuivre leurs efforts de détente. Les Tchèques jouent de l'éternelle crainte des pays frontaliers de l'Allemagne d'une entente germano-soviétique exclusive pour créer un terrain d'entente avec la France. Il importe aussi de convertir les dirigeants français à la nécessité de maintenir le *statu quo* en Europe au nom de la sécurité du continent. Celle-ci passe d'abord par la reconnaissance allemande de toutes les frontières, y compris de la RDA, et par l'annulation des accords de Munich. Or, les Français persistent et

[66] Entretien de Gaulle/Nixon, 28 février 1969, Paris. AN, 5 AG 1 202.
[67] Entretiens avec Paul Poudade, François Plaisant, Jacques Andréani. Décembre 2008 – janvier 2009.
[68] La situation en Tchécoslovaquie n'est pas complètement « normalisée » par les Soviétiques jusqu'à la nomination de Gustav Husak à la tête du parti communiste tchécoslovaque en avril 1969, en remplacement d'Alexander Dubček. Cf. Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, *op.cit.*, p.137.
[69] Dépêche de l'ambassade de France à Washington, 16 janvier 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1577.

signent en janvier 1969 : la ligne Oder-Neisse doit préserver son statut de frontière germano-polonaise mais il est hors de question de reconnaître la RDA, au moins par solidarité avec la RFA. Ainsi, la France s'associe au plan d'urgence défini par les alliés atlantiques qui consiste à s'opposer à la diffusion de documents officiels est-allemands pendant les conférences internationales[70]. Ce dernier point constitue, pour la France, la première raison de ne pas accepter la conférence paneuropéenne. Le Quai d'Orsay considère qu'une telle réunion ne peut être organisée tant qu'il n'y aura pas d'amélioration des relations entre les deux Allemagne. Nous allons voir qu'à partir de 1969, la France pousse la RFA à lier la conférence sur la sécurité à la question interallemande.

L'incertitude et les hésitations qui caractérisent la politique étrangère de la France entre août 1968 et avril 1969 sont déterminantes pour ce qui est de la position de la France vis-à-vis de la conférence sur la sécurité européenne. Durant les mois qui précèdent sa démission, de Gaulle met sur pied une nouvelle politique française de sécurité, que Georges Pompidou appliquera à l'égard du projet de CSE. Cette politique se fonde d'abord sur la nécessité d'approfondir la dimension politique de la construction européenne afin que les Européens de l'Ouest puissent faire entendre leur voix face aux deux Grands. Il s'agit d'instaurer une coopération étroite entre les quatre principaux pays : la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie. Le Général, qui a compris que l'adhésion britannique était inévitable, est persuadé qu'une CEE incluant le Royaume-Uni ressemblera davantage à une zone de libre-échange. Pour compenser ce bouleversement communautaire sur le plan économique, la Communauté européenne doit reposer sur des bases politiques et stratégiques solides, c'est-à-dire sur une coopération forte entre les quatre Etats les plus puissants. Peu à peu, ceux-ci en viendront à prendre en main la sécurité européenne et à mettre un terme à l'intégration atlantique sous commandement américain. De Gaulle poursuit finalement les objectifs fixés dès son arrivée au pouvoir. Mais il établit une différence claire entre les aspects politiques et la problématique économique de la CEE.

La nouvelle politique gaullienne de sécurité européenne s'appuie également sur le besoin d'encadrer la politique à l'Est de la RFA, sur l'obligation pour la France de préserver son statut de puissance moyenne – à travers notamment la protection de ses droits et responsabilités sur l'Allemagne – et sur le devoir de permettre aux peuples de l'Est de s'émanciper de la tutelle de Moscou.

Ainsi, en dépit des évènements d'août 1968, le général de Gaulle n'abandonne pas son désir de voir les Européens prendre en charge leur propre sécurité. Mais, étant donnée la menace potentielle que constitue l'URSS et les velléités de Brandt de se rapprocher de l'Est – créant ainsi un risque de collusion germano-soviétique –, il admet la nécessité d'un maintien de l'Alliance atlantique. De telles constatations, conjuguées à la mésentente avec Kiesinger, à l'arrivée de Nixon à la Maison Blanche – pour lequel de Gaulle éprouve une réelle estime – et à l'influence de l'anglophile Michel Debré se traduisent par le besoin de faire contrepoids à la RFA en se rapprochant de la Grande-Bretagne.

[70] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 28 janvier 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1624.

L'idée d'une telle inflexion politique marque le début de l'année 1969 mais apparaît rapidement compromise en raison de l'affaire Soames, du nom de l'ambassadeur britannique à Paris[71]. Il faudra attendre l'arrivée de Pompidou à l'Elysée pour qu'elle soit mise en œuvre.

Quoi qu'il en soit, l'affirmation gaullienne de la nécessité de maintenir l'Alliance atlantique, dans la perspective d'une sécurité proprement européenne, œuvre en faveur d'un apaisement des relations entre la France et l'OTAN. Ainsi, de Gaulle souhaite que les Etats-Unis constituent une garantie au moment de la négociation européenne qui devra aboutir à la réunification de l'Allemagne[72] ; il s'agit là d'une remarque essentielle pour ce qui est du point de vue de la France concernant la participation des Etats-Unis à la conférence sur la sécurité. L'ensemble des alliés atlantiques considèrent cette garantie comme indispensable. Aussi, en 1969, de Gaulle traite-t-il de la question allemande avec les Etats-Unis plutôt qu'avec l'URSS. A la suite du refroidissement des relations avec Moscou, le dialogue avec Washington se présente comme le rétablissement d'un certain équilibre. Les Américains prennent rapidement acte de cette évolution.

L'admiration de Nixon pour de Gaulle contribue au réchauffement des relations franco-américaines, pourtant déjà entamé à la fin de la présidence Johnson[73]. Le nouveau président des Etats-Unis juge essentielle la coopération de De Gaulle « pour mettre fin à la guerre du Vietnam et pour [son] projet d'ouverture vers la Chine communiste », car la France entretient des relations diplomatiques à la fois avec Hanoï et Pékin[74]. Le Général, de son côté, a une véritable estime pour Nixon, qu'il a déjà reçu à l'Elysée et dont il pense qu'il a contribué, en tant que vice-président d'Eisenhower, au chaleureux accueil qui lui a été réservé lors de sa visite aux Etats-Unis en 1960. De Gaulle apprécie en outre le choix de Kissinger, « le plus notoire des gaullistes américains »[75], comme conseiller à la sécurité nationale. Kissinger approuve la pensée du Général selon laquelle la coopération internationale n'est efficace que si

---

[71] Le 4 février 1969, de Gaulle expose à l'ambassadeur Soames son plan pour approfondir la dimension politique de la construction européenne et demande au gouvernement de Londres s'il est prêt à travailler dans le sens de l'autonomie européenne. Censé rester secret, le compte-rendu de l'entretien, rendu public, est détourné de son sens au profit des Anglais : les propos du Général sont présentés par la presse comme allant à l'encontre de la CEE et de l'OTAN. De Gaulle, accusé de vouloir détruire à la fois les instances communautaires et les structures atlantiques, est furieux à l'égard du Premier ministre Harold Wilson qui, certain de l'entrée de son pays dans le Marché commun, rejette publiquement la proposition de la France. Comme le souligne Frédéric Bozo, « l'affaire Soames aura mis fin à la dernière initiative du Général pour faire évoluer l'organisation politico-stratégique de l'ensemble occidental. Après le *statu quo* Est-Ouest, s'installe durablement le *statu quo* Ouest-Ouest. » (Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, pp.207-208). L'arrivée de Richard Nixon à la Maison Blanche ne fait qu'accentuer cette tendance, tout en consacrant une franche amélioration des relations franco-américaines.

[72] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.319.

[73] Comme son conseiller à la sécurité nationale Henry Kissinger, Richard Nixon considère le Général comme « un authentique héros, l'une des figures marquantes du XXe siècle. » (Richard M. NIXON, *Leaders. Ceux qui ont changé le monde*, Paris, Plon, 1984, p.54). Il est en cela influencé par l'estime constante dont a fait preuve Eisenhower à l'égard du chef de la France libre. Alors que Nixon s'apprête à partir pour l'Europe en février 1969, l'ancien président, sur son lit d'hôpital, le prie de présenter ses amitiés à de Gaulle : « Je pense que nous n'avons pas su le prendre, maintenant que j'y réfléchis, me dit-il. Roosevelt et Churchill avaient trop peu de considération pour lui. Ils considéraient sa fierté comme de la simple vanité, et jamais ils n'ont compris que quelques petits gestes d'estime auraient pu apaiser son antagonisme à notre égard. » (Richard M. NIXON, *Mémoires*, Stanké, 1978, p.270).

[74] Richard M. NIXON, *Mémoires*, *op.cit.*, p.205.

[75] Jean LACOUTURE, *De Gaulle*, III, *Le Souverain*, *op.cit.*, p.379. Au moment de sa démission à la fin avril 1969, le Général écrit, dans une lettre à Nixon, qu'il a en lui « une estime, une confiance et une amitié aussi grandes et sincères que possible. »

chaque Etat agit de façon autonome[76]. Bref, le dialogue franco-américain prend un nouveau départ en ce début d'année 1969. D'emblée, les deux parties disent vouloir en finir avec le conflit permanent opposant l'Elysée à la Maison Blanche au moins depuis l'ère Kennedy.

La visite de Nixon en France, du 28 février au 2 mars, confirme cette amélioration ; les points d'accord sont nombreux entre de Gaulle et son homologue. Nixon rejoint le Général sur le principe d'une plus grande coordination des politiques étrangères[77]. Il importe de garder à l'esprit ce point capital pour analyser les positions de la France et des Etats-Unis ainsi que leur coopération politique à l'égard notamment de l'URSS et de ses nouvelles propositions sur la sécurité européenne. En outre, durant ces premiers mois de 1969, les Occidentaux se demandent comment reprendre les conversations politiques avec Moscou sans faire oublier l'affaire tchécoslovaque. De Gaulle explique à Nixon qu'étant donnés l'essoufflement économique de l'URSS et l'abandon de son ambition à conquérir l'Europe de l'Ouest, seule une politique de détente est possible, mais sans précipitation[78]. Elle est aussi l'unique option valable pour résoudre le problème allemand. Un mois plus tard, à l'occasion des obsèques d'Eisenhower à Washington, le Général dit au président américain sa désapprobation concernant l'accord anglo-allemand sur un procédé d'uranium enrichi[79]. Il réitère ainsi son refus à ce que la RFA accède à l'arme nucléaire.

La volonté française de reprendre le dialogue avec les Soviétiques transparaît également dans plusieurs entretiens entre de Gaulle et Debré en février-mars 1969. Auprès du chancelier Kiesinger, le Général se veut plus positif sur l'avenir de l'Allemagne. Si elle reconnaît la ligne Oder-Neisse et renonce aux armements nucléaires, Moscou admettra peut-être la réunification[80]. La vision gaullienne, ne l'oublions pas, relève toujours du long terme. En attendant, de Gaulle estime d'une part que l'URSS a besoin de multiplier les contacts avec l'Ouest à cause de la Chine et de l'ébranlement en Europe de l'Est et que tous les Etats européens doivent coopérer pour régler les affaires du continent[81]. Or, le 14 mars 1969, lors d'un entretien franco-allemand élargi, il en appelle à une « réunion délibérée de tous les Etats européens pour leur économie, leur politique et leur sécurité » :

> « Ce qui nous convient, c'est une réunion délibérée de tous les Etats européens pour leur économie, leur politique et leur sécurité. Il n'y a pas de raison d'en exclure qui que ce soit. Notre CEE ne subsisterait pas si nous voulions y faire entrer tous les Etats qui souhaitent que l'Europe apparaisse, qu'il s'agisse de l'Angleterre ou des pays scandinaves, ou de la Suède et de la Suisse, ou de la Grèce et de la Turquie, ou de l'Espagne et du Portugal. Cela ne serait pas possible. Il y a donc lieu de considérer l'organisation européenne sur des bases plus larges. Faire entrer tous les Etats dans la CEE équivaut à supprimer celle-ci. »[82]

---

[76] Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe*, *op.cit.*, pp.208-209. Contrairement à leurs prédécesseurs, plus idéalistes, les nouveaux dirigeants américains fondent leur vision du monde sur la *realpolitik*. Il n'est pas question pour autant de remettre en cause le statut de superpuissance du pays. Cette perception est fort appréciée à Paris.
[77] *Ibid.*, p.210.
[78] Entretien de Gaulle/Nixon, 28 février 1969, Paris. AN, 5 AG 1 202.
[79] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche. 1968-1973*, vol.1, *op.cit.*, p.401.
[80] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.316.
[81] Entretien Debré/Brandt, 10 mars 1969. AN, 5 AG 1 164. Debré expose à Brandt le compte-rendu des entretiens de Nixon à Paris.
[82] Entretien élargi de Gaulle/Kiesinger, 14 mars 1969. AN, 5 AG 1 164.

La tirade peut paraître ambiguë : le Général souhaite une réunion paneuropéenne sur la sécurité, l'économie et la politique, ce qui rappelle évidemment le projet soviétique, mais les pays qu'il cite comme participants à une telle conférence appartiennent à l'Alliance atlantique ou sont neutres. Aucun Etat communiste d'Europe de l'Est n'apparaît. Serait-ce un abandon soudain de l'idée d'Europe « de l'Atlantique à l'Oural » ? Il n'en est rien. Le discours s'inscrit dans le contexte de l'affaire Soames qui suscite encore en mars 1969 une vive émotion à travers l'Europe occidentale. Par sa démonstration, de Gaulle souligne à la fois l'intérêt de ne pas élargir le Marché commun si l'on veut développer une plus grande coopération politique entre les Etats membres, et la validité de l'Alliance atlantique. Cela rejoint son projet de collaboration ouest-européenne concernant les affaires du continent, sous couvert de la garantie américaine mais sans intégration militaire à l'OTAN. Ce raisonnement, à considérer une fois de plus sur le long terme, ne s'oppose nullement au dessein gaullien d'une Europe responsable de sa propre sécurité. Au contraire, il s'y inscrit pleinement : la coopération politique ouest-européenne doit constituer un premier pas vers des discussions paneuropéennes sur la sécurité du continent. C'est précisément ce raisonnement qu'applique Pompidou dans les mois qui suivent.

Pour ce qui est de la manière de reprendre les discussions avec Moscou, c'est finalement l'ambassadeur de France à Washington Charles Lucet qui résume le plus clairement la position de la France lors d'un entretien avec Henry Kissinger. Celui-ci tient à savoir quelle place de Gaulle entend donner à l'Alliance dans les relations avec l'Est. Lucet explique qu'il faut concilier multilatéralisme atlantique et bilatéralisme avec chaque pays de l'Est. En insistant sur le premier point, l'ambassadeur souligne l'une des principales craintes françaises du moment : la formation d'un *condominium* soviéto-américain qui porterait en particulier sur la limitation des armes stratégiques. D'où la nécessité que chacun des alliés informe ses partenaires du contenu de ses entretiens avec l'URSS ou ses satellites. La réponse de Kissinger ravit la France, le Quai d'Orsay en premier lieu : l'administration Nixon ne se considère pas comme liée sur ce sujet par la précédente ; « Nixon souhaite précisément ne pas céder à ses travers. »[83] Nous verrons qu'au grand dam de Georges Pompidou, cela ne sera pas toujours le cas. Il reste qu'à quelques semaines de sa démission, de Gaulle campe sur ses positions : les rapports avec les Etats du pacte de Varsovie doivent rester bilatéraux. Mais il privilégie dorénavant la solidarité et la concertation atlantiques.

Du côté allemand, Kiesinger est convaincu de l'échec de la politique gaullienne de détente : celle-ci n'a pas affaibli et n'affaiblira jamais l'emprise de Moscou sur l'Europe de l'Est[84]. Le chancelier entame donc des négociations directes avec les Soviétiques en février et mars 1969 au sujet d'une session du Bundestag à Berlin. Alors que la Chine est de plus en plus menaçante sur le flanc oriental du territoire soviétique, Moscou met en application le rapport Faline-Semionov sur la réorientation de l'attitude de l'URSS à l'égard de la RFA, essayant d'échanger l'annulation de la session parlementaire contre un nouvel accord qui autoriserait les Berlinois

[83] Télégramme de Ch. Lucet, compte-rendu d'un entretien avec H. Kissinger, 8 février 1969. AN, 5 AG 1 202.
[84] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.317.

de l'Ouest à rendre visite à leurs proches de l'Est les jours fériés[85]. Mais Kiesinger se montre inflexible sur le Bundestag. Il faut attendre l'élection de Brandt à la chancellerie en octobre pour que le dialogue germano-soviétique devienne vraiment constructif.

Si l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie a pour conséquence immédiate de freiner la politique gaullienne de détente, l'effet produit à long et moyen termes n'a guère d'impact sur le processus de rapprochement Est-Ouest entamé après 1962, au contraire. Les mois qui suivent l'été 1968, bien que correspondant à une période de flottement dans la politique européenne de la France, permettent une redéfinition des conceptions françaises en matière de sécurité européenne, qui pose les bases de la politique menée ensuite par Georges Pompidou à l'égard du projet de CSE.

Cette refonte des positions françaises s'appuie à la fois sur l'héritage des années 1964-1968 – approfondissement du dialogue entre la France et les pays socialistes, position particulière de la France dans l'OTAN, soutien à l'idée de réunification allemande, reconnaissance de la ligne Oder-Neisse, volonté d'en finir avec le système bipolaire, lutte contre le *condominium* soviéto-américain – et sur des idées nouvelles ou renouvelées dont les principales sont la coopération politique ouest-européenne et le besoin d'encadrer la politique à l'Est de la RFA. Cela ne signifie pas pour autant que Paris accepte la CSE sans condition, au contraire. Aux yeux des dirigeants français, la situation n'est pas encore mûre pour pouvoir réunir une conférence sur la sécurité européenne. Parmi les paramètres essentiels considérés par la France, la question allemande figure au premier plan.

II. Le renouveau, Mars – août 1969

1. L'appel de Budapest

Depuis 1965, voire 1954, les « démocraties populaires » jouent un rôle central dans la promotion du projet de CSE auprès des Occidentaux. L'année 1969 constitue un tournant en ce qu'elle correspond au moment où l'URSS s'approprie totalement l'idée de conférence et ne tolère plus que ses satellites puissent l'utiliser pour faire valoir leurs intérêts.

Parmi les pays qui ont encouragé la répression du Printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie, la Pologne et la RDA figurent en bonne place. Elles redoutent en effet une trop grande ouverture de la Tchécoslovaquie vers la RFA, alors que celle-ci n'a reconnu ni la ligne Oder-Neisse ni la division allemande. Aussi espèrent-elles à la fin du mois d'août 1968 que Moscou préservera une ligne dure à l'encontre de Bonn. Leurs espoirs retombent dès l'automne avec la décision soviétique d'engager un dialogue direct avec les Allemands. Ce lien direct confirme à nouveau l'hégémonie de l'URSS sur l'Europe de l'Est et limite encore un

[85] Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, *op.cit.*, pp.136-137.

peu la souveraineté des Etats socialistes[86]. Par conséquent, les régimes de Varsovie et de Berlin-Est poussent davantage à la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne, seul moyen pour eux de se faire entendre et de conduire la RFA à reconnaître toutes les frontières issues de la Seconde Guerre mondiale[87]. Ils s'associent pleinement à l'appel de Budapest lancé par les pays du bloc de l'Est le 17 mars 1969 et qui en appelle à la tenue d'une CSE. Néanmoins, à Budapest, les Polonais et les Allemands de l'Est ne parviennent pas à faire prévaloir leur point de vue selon lequel il faut réunir la conférence seulement après que Bonn ait reconnu la RDA et l'Oder-Neisse. L'URSS ne pose au contraire aucune condition à la CSE. Gomulka comprend qu'il n'a plus qu'à entamer lui aussi un dialogue bilatéral avec la RFA ; sauf que, là encore, Varsovie doit se soumettre à la volonté soviétique : tout dialogue avec Bonn doit d'abord passer par Moscou[88].

Les motivations de l'URSS diffèrent en effet de celles de ses satellites. Il faut distinguer ici les motifs conjoncturels des buts structurels. Parmi les premiers, il y a surtout l'intention du Kremlin d'utiliser la conférence pour montrer sa volonté de négocier bilatéralement avec Bonn, en particulier sur la question de la renonciation à la force. Il est donc hors de question de provoquer la RFA sur la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse et de la RFA. Par ailleurs, l'engagement énergique des Russes dans la promotion de la CSE ne doit pas être considéré indépendamment de la détérioration des relations sino-soviétiques et des incidents armés qui, en mars 1969, se produisent le long de la frontière sino-soviétique, sur la rivière Oussouri. On voit d'ailleurs ici que la théorie gaullienne se vérifie : la perspective d'un conflit avec la Chine se rapprochant de plus en plus, l'URSS tente d'assurer ses arrières en négociant avec l'Ouest.

La reconnaissance de la frontière Oder-Neisse et de la RDA entrent en revanche, avec l'obtention d'un traité sur le non-recours à la force en tant que tel, dans la catégorie des objectifs structurels. De même, en relayant les demandes de ses alliés pour une conférence et en déclarant vouloir négocier avec la RFA au nom de tout le pacte de Varsovie, l'URSS entend réaffirmer son leadership au sein de l'alliance orientale et le faire reconnaitre par les Occidentaux, ce qui correspond là aussi à un but que Moscou assigne à la CSE depuis le début.

De fait, si, en 1969, le facteur allemand est moins présent dans la conception soviétique de CSE que ce qu'il ne l'est chez d'autres pays socialistes – la Pologne et la RDA – obnubilés par la question allemande, c'est surtout pour une raison tactique. On constate cependant que les Polonais et les Allemands de l'Est, auxquels s'ajoutent les Roumains[89], n'ont pas les mêmes priorités que Moscou vis-à-vis de la CSE et souhaitent s'appuyer sur la conférence pour accroître leur marge de manœuvre.

---

[86] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question », *art.cit.*, pp.92-93.
[87] Voir le chapitre 1 pour ce qui est du rôle de la Pologne dans la promotion du projet de CSE.
[88] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969. », *art.cit.*, pp.93-94.
[89] Pour les Roumains, une conférence est nécessaire pour éviter que le pacte de Varsovie et l'Alliance atlantique ne servent à établir des politiques étrangères communes. Ils y voient également un excellent moyen de développer leurs échanges économiques et commerciaux avec les pays occidentaux. Cf. Mihail E. IONESCU, « Romania, *Ostpolitik* and the CSCE, 1967-1975 », in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op.cit.*, pp.129-143.

Les Soviétiques font donc appel aux Hongrois, jugés fidèles à la politique de l'URSS et, surtout, n'ayant pas de frontière commune avec l'Allemagne donc aucune revendication à son égard, pour les aider à parvenir à leurs fins. La Hongrie devient ainsi en 1969 le plus proche collaborateur du Kremlin pour ce qui concerne la définition de la politique de détente du bloc de l'Est. Les Hongrois n'ont rien à perdre dans une conférence européenne, au mieux ils espèrent y gagner en développant leurs contacts avec l'Ouest. S'instaure une relation spéciale entre Moscou et Budapest qui neutralise les positions jugées excessives des Polonais, des Roumains et des Allemands de l'Est[90].

Au final, les Soviétiques veulent transformer le projet polonais de conférence visant à reconnaître les frontières en conférence aboutissant à la reconnaissance par l'Ouest de l'hégémonie soviétique en Europe orientale. Certes, les deux objectifs sont liés mais l'URSS souhaite obtenir la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse et de la RDA de manière bilatérale, et non par la conférence sur la sécurité européenne, afin de montrer qu'elle parle au nom de ses alliés[91] : en présentant les buts polonais et est-allemands comme étant communs à tous les pays du pacte de Varsovie, elle en renforce la cohésion et y réaffirme sa prééminence.

Pour toutes ces raisons, l'appel de Budapest ne pose aucune condition préalable à l'organisation d'une conférence paneuropéenne. Plus largement, cet appel reflète la volonté soviétique d'entamer un dialogue constructif avec la RFA. De fait, contrairement à la déclaration de Bucarest de juillet 1966 et à celle de Karlovy-Vary en avril 1967, l'appel de Budapest ne contient aucun commentaire désobligeant à l'encontre de la politique étrangère ouest-allemande. Il ne soutient pas non plus la demande de la RDA de faire de sa reconnaissance par Bonn une condition de la CSE[92]. La reconnaissance du « régime de Pankow » est citée seulement comme « l'une des conditions fondamentales de la sécurité des pays européens »[93].

De plus, alors que la déclaration de Bucarest s'adressait à la fois aux Européens de l'Ouest et aux Américains, l'appel de Budapest ne vise que les pays d'Europe occidentale. Cela est en partie dû au fait que le pacte atlantique est censé expirer en avril 1969 : bien que les Soviétiques ne doutent pas que les Etats de l'OTAN renouvelleront leur alliance, ils y voient l'occasion de profiter des divergences euro-américaines. En outre, on est persuadé à Moscou que Washington concentre toute son attention sur la guerre du Vietnam et se désintéresse provisoirement des affaires européennes[94], ce qui est faux. Les pays de l'Est mettent enfin l'accent, à Budapest, sur la coopération pacifique basée sur l'instauration de rapports nouveaux dans les domaines économiques et sociaux. Jusqu'en 1969, la justification de la CSE trouvait son fondement dans la nécessité d'assurer en Europe le non-affrontement militaire. Le thème de la coopération économique, scientifique, technique et culturelle restait secondaire. Ce n'est plus le cas désormais.

---

[90] Voir le chapitre 1.
[91] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, p.102.
[92] Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, *op.cit.*, p.142.
[93] Cf. annexe 9.
[94] Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, *op.cit.*, p.142.

Le 2 avril 1969, l'ambassadeur de Hongrie à Paris remet au Quai d'Orsay le texte de l'appel de Budapest en exprimant l'espoir que le gouvernement français l'étudiera et « l'appuiera de façon efficace »[95]. L'analyse a en réalité déjà été faite depuis des jours. Les Français sont tout à fait conscients que l'URSS cherche à se prémunir contre la Chine et à tourner la page tchécoslovaque, d'où l'emploi d'un ton particulièrement conciliant et dénué de toute polémique à l'égard des Occidentaux. L'appel est jugé moins précis que ceux des années précédentes et on estime qu'il n'apporte rien de neuf si ce n'est qu'il manifeste un désir arrêté que les gouvernements européens s'engagent enfin sur la voie d'un règlement définitif des problèmes hérités de la Seconde Guerre mondiale. Paris note la reprise des points traditionnels sur les frontières, la question berlinoise et allemande en général, les armements atomiques, la dissolution des alliances. Bref, pour la diplomatie française, le texte ressemble à celui de juillet 1966 et les objectifs à terme du pacte de Varsovie sont la confirmation du *statu quo* en Europe et la reconnaissance de la RDA.

Les analyses du Quai d'Orsay ne procèdent à aucune distinction entre les positions de chacun des membres de l'alliance orientale : l'affaire tchécoslovaque et la normalisation qui s'en est suivie semblent avoir brisé les tentatives françaises de singularisation des pays de l'Est. Les commentaires français sur le texte de Budapest montrent clairement que l'URSS a réalisé son objectif consistant à gommer les divergences qui peuvent exister entre pays socialistes à l'égard de la sécurité européenne. A Paris, le pacte de Varsovie est perçu comme un bloc, à l'exception de la Tchécoslovaquie qui pour la France a réussi malgré tout à s'arracher en partie des griffes soviétiques. On remarque seulement que la Hongrie s'engage vivement dans la propagande en faveur de la conférence paneuropéenne ; elle est d'ailleurs prête à centraliser les réactions suscitées en Europe par l'appel de Budapest[96].

Au moment de la remise du texte par les autorités hongroises, la France considère recevable l'idée d'une conférence mais les arguments qu'elle présentait à son encontre avant août 1968 se justifient encore plus après l'intervention en Tchécoslovaquie[97] : la détente n'étant pas suffisamment avancée, on ne peut multilatéraliser le processus de coopération Est-Ouest, sinon on ne ferait que servir le rapprochement entre les deux Grands ; une conférence suppose en outre un progrès vers la solution des problèmes de fond comme la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse et la représentation des deux Allemagne[98]. Une telle réunion ne peut en effet être conçue, dans l'esprit du Général, sans représentation des Allemands de l'Est et de l'Ouest. La France conserve donc sa position réservée, même si la répression du Printemps de Prague a conduit les Français à appréhender la question sous un autre jour : les Occidentaux pourraient

[95] Télégramme circulaire du 4 avril 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2035.
[96] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 18 mars 1969, AMAE, Europe 1966-70, Organismes internationaux…, vol. 2035 ; Note de la sous-direction d'Europe orientale, 22 mars 1969 et dépêche n°228, 3 avril 1969, AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2693.
[97] Voir le chapitre 1.
[98] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 22 mars 1969. AMAE, URSS, vol. 2693.

utiliser l'idée de conférence pour améliorer le sort des peuples de l'Est et éviter que Moscou ne réitère l'opération d'août 1968[99].

L'une des dernières décisions du général de Gaulle en matière de relations internationales est la confirmation de l'adhésion française à l'Alliance atlantique le 4 avril 1969. Dans le cadre de cette normalisation, inévitable suite aux évènements de Prague, et en raison de la volonté gaullienne d'une plus grande circulation des informations entre membres de l'Alliance concernant les discussions avec l'URSS, c'est auprès de ses alliés que la France définit avec le plus de clarté sa position quant à une conférence sur la sécurité européenne. Elle le fait notamment au sein du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles[100].

En effet, entre 1969 et 1972, l'OTAN, dans la lignée du rapport Harmel de 1967, constitue l'instance au sein de laquelle les Occidentaux préparent la future CSCE, fixent leurs objectifs et font connaître leurs idées et leurs propositions[101]. Ce n'est que petit à petit, nous le verrons, que la Communauté européenne prend le dessus. La France, même si elle favorise à partir de la fin de l'année 1969 la coopération politique européenne, ne peut faire abstraction du rôle de l'OTAN en raison de l'insistance de ses partenaires pour associer en permanence les Américains à l'élaboration des positions occidentales et parce qu'à l'Ouest, l'organisation atlantique est la seule enceinte de concertation disposant de suffisamment de moyens pour faire face à la préparation d'une conférence aussi gigantesque que la CSCE. Surtout, en adoptant le rapport Harmel le 14 décembre 1967, la France s'est automatiquement associée à l'« otanisation » de la détente par les Etats-Unis et a reconnu la nécessité d'une politique atlantique à l'Est[102].

A Washington, quelques jours après avoir renouvelé l'adhésion de la France à l'Alliance, Michel Debré expose à ses partenaires atlantiques le point de vue français sur la conférence paneuropéenne : même si l'appel de Budapest n'est encore que de la propagande, les Occidentaux ne peuvent ni ne veulent refuser la conférence car elle pourrait s'avérer utile. Il insiste sur le fait que l'échec d'une telle réunion serait plus grave que si elle n'avait pas lieu. Or, ses chances de succès sont « extrêmement faibles ». La détente n'est pas suffisamment avancée ; une conférence où se réuniraient tous les pays d'Europe nécessite une longue préparation[103]. Le principal problème demeure, comme le ministre l'explique à Kissinger, la représentation de la RDA : les deux Allemagnes ne pourront siéger à une conférence qu'après

---

[99] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 28 et 29 mars 1969. AMAE, Europe 1944-…, Tchécoslovaquie, vol. 350.

[100] La France exprime son point de vue sur l'appel de Budapest devant le Conseil dans les jours qui suivent la réunion du pacte de Varsovie. Télégramme NR 442/444, de Jacques Kosciusko-Morizet, 25 mars 1969. AMAE, CSCE, vol. 2031.

[101] Daniel MÔCKLI, « The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security » in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : The Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, pp.145-163.

[102] Frédéric BOZO, « De Gaulle, l'Amérique et l'alliance atlantique. Une relecture de la crise de 1966 », *Vingtième siècle*, Vol.43, n°1, 1994, p.65 ; Frédéric BOZO, « Détente versus Alliance : France, the United States and the Politics of the Harmel Reports (1964-1968) », *Contemporary European History* 7, n°3, 1998, pp.343-360.

[103] Entretien Debré/Rogers, 9 avril 1969, Washington, AN, 5 AG 1 202. Conférence de presse de M. Debré à l'OTAN, 11 avril 1969, rapportée dans le télégramme n°1786, de Ch. Lucet, 12 avril 1969, AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2035.

avoir amélioré leurs relations[104]. En d'autres termes, la tenue de la réunion paneuropéenne dépend en grande partie des rapports interallemands, de la *Deutschlandpolitik*[105].

Quelques mois plus tard, le successeur de Debré au Quai d'Orsay convaincra la RFA, nous le verrons, d'établir une liaison nette entre les deux questions. En attendant, Debré suggère que chacun des alliés reprenne les discussions bilatérales avec l'URSS sur ce sujet et en informe ses partenaires[106]. La France veut éviter de donner une réponse atlantique à Moscou et de se montrer trop réceptive à la propagande déployée par les Soviétiques. Il s'agit là d'un point très important : Paris considère l'Alliance comme un organe de concertation seulement, et ce tout au long du processus d'Helsinki. Il est hors de question pour les Français de participer à une détente « de bloc à bloc ». Donc, malgré la normalisation occidentale, la France tente de poursuivre la politique de détente mise en œuvre depuis 1964.

Les entretiens de Debré à Washington permettent de se faire une claire idée à la fois de l'attitude des différents alliés à l'égard du projet de conférence et des réactions de la France à ces prises de positions. Les Américains sont les plus réticents : le secrétaire d'Etat William Rogers ainsi qu'Henry Kissinger approuvent le ministre français lorsqu'il affirme que les circonstances ne sont pas mûres pour une telle conférence. Rogers va même plus loin en la déclarant inutile[107]. Pour les Américains, la seule négociation envisageable doit porter sur la limitation des armes stratégiques et doit être soviéto-américaine.

Les plus proches de la position française sont les Britanniques, pour lesquels une conférence préparée minutieusement serait susceptible d'améliorer le climat Est-Ouest[108]. Quant aux Italiens, aux Danois et aux Néerlandais, Debré pense qu'ils sont déjà allés trop loin dans l'acceptation de la conférence[109]. Aussi, à son retour des Etats-Unis, il se rend à Rome et met en garde le ministre italien des Affaires étrangères Pietro Nenni. Il cherche à persuader son homologue qu'il est nécessaire de savoir au préalable si la conférence sera vraiment paneuropéenne, si chaque pays pourra s'exprimer en dehors des blocs. Selon Debré, l'ordre du jour doit être précis et les rapports interallemands améliorés. La France, qui veut privilégier le bilatéralisme, s'oppose à la conception soviétique de préparation de la conférence, fondée sur les rapports entre les alliances militaires, et regrette que l'Italie attache tant d'importance à cette méthode[110].

Dans le projet gaullien d'une meilleure coopération politique ouest-européenne, l'Italie tient une place de premier choix aux côtés de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, même si cette

---

[104] Entretien Debré/Kissinger, 9 avril 1969, Washington, AN, 5 AG 1 202.

[105] En RFA, la *Deutschlandpolitik* désigne la politique fédérale concernant les relations avec la RDA. Sur les subtilités sémantiques de l'*Ostpolitik* en général, cf. Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, *op.cit.*, pp.49-50.

[106] Entretien Debré/Rogers, 9 avril 1969, Washington, AN, 5 AG 1 202. Entretien quadripartite Debré/Rogers/Stewart/Brandt, 9 avril 1969, Washington, AMAE, Europe 1966-1970, Entretiens quadripartites, vol. 1727.

[107] Entretien Debré/Rogers, 9 avril 1969, Washington. AN, 5 AG 1 202. Ces propos vont à l'encontre de ce qu'affirme Kissinger dans ses mémoires où il reprend la phrase de Debré sur l'impossibilité de refuser catégoriquement la conférence. Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche. 1968-1973*, *op.cit.*, p.432.

[108] Entretien Debré/Rogers/Stewart/Brandt, 9 avril 1969, Washington. AMAE, Europe 1966-1970, Entretiens quadripartites, vol. 1727.

[109] Entretien Debré/Rogers, 9 avril 1969, Washington. AN, 5 AG 1 202.

[110] Entretien Debré/Nenni, 18 avril 1969, Rome. AMAE, Secrétariat général, Entretiens et messages, vol. 37.

dernière a perdu de son importance aux yeux du Général depuis l'affaire Soames. Les Français se préoccupent donc de ne pas la laisser dévier vers des positions trop avancées en faveur des Soviétiques. En effet, lorsque les pays du pacte de Varsovie lancent l'appel de Budapest, le président du Conseil Mariano Rumor presse ses partenaires d'accepter la proposition soviétique. Fin mars, lors des obsèques d'Eisenhower à Washington, il demande au président Nixon de soutenir avec lui le projet de Moscou[111]. Pour Rumor, l'Italie a besoin de cette conférence du fait de sa situation intérieure : depuis 1967, la croissance économique de l'après-guerre commence à s'essouffler dans la péninsule ; les partis politiques dominants tels que la DC et le PSI sont de plus en plus déconsidérés par les affaires de corruption tout en étant accusés de multiplier les coalitions de circonstance dans le but de garder la main sur les commandes de l'Etat. Dans un contexte d'accroissement des salaires ouvriers et du pouvoir syndical, les mouvements d'extrême droite développent la fameuse « stratégie de la tension » qui consiste à aboutir à un coup d'Etat militaire similaire à celui produit en Grèce en 1967. De nouveaux mouvements d'extrême gauche surtout d'origine étudiante viennent s'ajouter à cela : l'année 1969 inaugure le temps des « années de plomb » dont la principale caractéristique tient au déluge d'attentats perpétrés par les extrêmes. Aux yeux des dirigeants italiens, l'idée soviétique de conférence européenne sur la sécurité pourrait être favorablement accueillie par l'extrême gauche et calmer les esprits en Italie, de même qu'elle pourrait créer une amorce de dialogue entre la DC et le PCI[112].

A mi-chemin entre la position italienne, très favorable, et l'attitude française, favorable mais avec de nombreuses conditions préalables, il y a l'Allemagne fédérale, du moins son ministre des Affaires étrangères. Willy Brandt – contrairement au chancelier Kiesinger bien plus réservé sur la question et qui, à l'approche des élections fédérales, tient à se démarquer du leader du SPD – se montre, dans les jours qui suivent l'appel de Budapest, favorable à la conférence sur la sécurité européenne, à condition que les Etats-Unis et le Canada y participent. Cela n'a rien d'étonnant dans la mesure où la proposition soviétique rappelle fortement le projet sur la sécurité européenne conçu par Egon Bahr. En 1965 déjà, il élabore un système européen de sécurité destiné à remplacer l'OTAN et le pacte de Varsovie. Il faut bien sûr y voir un moyen pour parvenir à terme à la réunification de l'Allemagne. Or, pour cela, il importe à la fois de normaliser les relations de la RFA avec chacun des pays de l'Est et de créer une structure militaire européenne permettant d'en finir avec la peur constante des Etats frontaliers à l'égard de l'Allemagne[113].

La conception des Allemands n'est pas incompatible avec ce que pensent les Français, notamment sur la nécessité d'une amélioration des rapports de la RFA avec l'Europe orientale, mais omet un point auquel Paris tient énormément et qui explique en grande partie sa réticence à accepter la conférence : les droits quadripartites, issus de la guerre, sur l'Allemagne et Berlin.

---

[111] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche. 1968-1973*, *op.cit.*, p.432.
[112] Sur l'Italie et la CSCE, voir Antonio VARSORI, « L'Italie et l'Europe pendant les années 1970 entre intégration et détente », Elisabeth DU REAU et Christine MANIGAND (dir,), *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, *op.cit.*, pp.77-88.
[113] Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée*, *op.cit.*, p.318.

Pour la France, l'un des principaux risques que peut faire courir un système paneuropéen de sécurité est la remise en question des droits quadripartites. Cette crainte se manifeste en particulier par une méfiance croissante à l'encontre d'Egon Bahr et de ses projets. Devant ses homologues américain, britannique et allemand réunis à Washington le 9 avril 1969, Debré réfute toute contestation des droits quadripartites lorsque Brandt demande à ce qu'un compromis germano-soviétique soit trouvé à propos des liens entre Berlin-Ouest et la RFA[114]. La France refuse que les alliés, RFA comprise, tentent une approche séparée de l'URSS, c'est-à-dire sans concertation, sur Berlin car cela pourrait être considéré par Moscou comme un abandon par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France de leurs compétences relatives au trafic entre la RFA et Berlin[115]. En effet, depuis le début de la guerre froide, les alliés craignent que les Russes mettent en application leur menace de transférer leurs responsabilités sur Berlin-Est à la RDA. Cela affaiblirait considérablement la position des Trois à Berlin-Ouest car l'ancienne capitale du Reich ne serait plus un enjeu entre les grandes puissances. L'inquiétude est telle à Paris que, dès le printemps 1969, la France fait d'un accord quadripartite sur Berlin une condition *sine qua non* à l'acceptation d'une conférence sur la sécurité européenne.

Au lendemain de l'appel de Budapest, la position de la France concernant la conférence est nette. A Zorine venu demander comment, après l'affaire tchécoslovaque, Français et Soviétiques pourraient recommencer à discuter des propositions de l'Est sur la sécurité européenne, Hervé Alphand indique que, même si Paris est disposé à reprendre les conversations bilatérales, les problèmes de la division allemande et de la reconnaissance de la RDA se posent toujours[116]. La France ne peut donner suite au projet de conférence, à moins que certaines conditions ne soient remplies. Cela signifie que la question allemande doit être abordée de front : la RFA doit normaliser ses rapports avec les pays de l'Est et en premier lieu avec la RDA ; les droits quadripartites doivent être garantis. Par ailleurs, étant donné que de Gaulle a toujours privilégié le bilatéralisme dans les relations avec les Etats d'Europe orientale, une conférence paneuropéenne est jugée prématurée dans la mesure où elle peut geler un certain nombre d'évolutions considérées comme essentielles pour les relations bilatérales. L'attitude de la France quant aux propositions soviétiques se situe dans la droite ligne de la politique gaullienne de détente : on raisonne sur le long terme – la conférence pourra se réunir mais pas dans l'immédiat – et on souhaite éviter le bloc à bloc.

Pour les Soviétiques, le simple fait que la France accepte, en avril 1969, de reprendre le dialogue sur la sécurité européenne constitue une victoire[117], d'autant plus qu'elle n'est pas la seule à l'Ouest à le faire, comme le montrent les attitudes britannique, allemande, italienne, néerlandaise et danoise. Seuls les Etats-Unis restent vraiment en retrait. A Moscou, on

---

[114] Entretien Debré/Rogers/Stewart/Brandt, 9 avril 1969, Washington. AMAE, Europe 1966-1970, Entretiens quadripartites, vol. 1727.
[115] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 29 mars 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Accord quadripartite, vol. 50.
[116] Entretien Alphand/Zorine, 20 mars 1969, Paris. AN, 5 AG 1 188. URSS. 1967-1969.
[117] Télégrammes n°1911/1923, de R. Seydoux, 17 avril 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2035.

considère que la voie vers une conférence est désormais ouverte. En témoigne la présence de membres-clés du PCUS au premier congrès du Comité International pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CISCE) qui se réunit à Vienne en 1969[118].

2. Le départ du Général et les nouvelles initiatives sur la sécurité européenne

Le 28 avril 1969, au lendemain du référendum sur la réforme du Sénat et la régionalisation auquel de Gaulle avait lié son destin politique, le président de la République cesse d'exercer ses fonctions : les Français ont majoritairement désapprouvé son projet et, de fait, sa politique. Le Général quitte la vie publique en laissant un héritage dont chacun perçoit le poids. Il a dégagé la France du bourbier de la guerre d'Algérie, lui a rendu un pouvoir exécutif stable et fort et lui a redonné une voix écoutée et respectée partout sur la planète. En restaurant le statut international de la France, de Gaulle a réconcilié son pays avec le reste du monde. Sa grande ambition reposant sur une volonté inébranlable d'indépendance et visant à dépasser la logique bipolaire issue de la Seconde Guerre mondiale a conféré à la France une aura et une crédibilité perdues peu à peu au cours du premier vingtième siècle. Sa démission participe du renouveau des relations internationales qui s'opère à partir de 1969 et qui ouvre une courte période de détente Est-Ouest, une détente qui ne correspond pas à la vision gaullienne de dépassement du bloc à bloc, au contraire. Cela signifie-t-il que de Gaulle a complètement échoué dans son dessein d'une Europe « de l'Atlantique à l'Oural » ?

L'ouverture à l'Est mise en œuvre par le Général a indéniablement contribué à la détente et a même incité les autres dirigeants occidentaux, notamment américains et allemands, à intensifier leur dialogue avec Moscou et ses satellites. Sur la question allemande, de Gaulle a fait preuve d'une constance à toute épreuve : il a toujours affirmé, quels que soient ses interlocuteurs, que la division était une anomalie et que les Européens devaient œuvrer dans le sens de la réunification. Ses exigences sur l'Allemagne n'ont jamais varié : renonciation à l'arme nucléaire, reconnaissance de la frontière Oder-Neisse et normalisation de ses rapports avec les pays de l'Est. Pour autant, il serait faux de dire qu'il a engendré l'*Ostpolitik* de Willy Brandt. Celle-ci trouve ses origines dès 1961 lorsque Brandt et Bahr élaborent, sous l'influence de la crise de Berlin, une politique qui leur est propre ; elle se développe parallèlement à celle de la France, pas après elle. De plus, contrairement à ce qu'on espère à Paris, les Allemands n'ont aucune envie d'attribuer à de Gaulle un rôle de médiateur entre Bonn et Moscou. Ils souhaitent établir un dialogue direct avec les Soviétiques, seul moyen de faire tomber le Mur.

Mais c'est principalement l'intervention en Tchécoslovaquie et la normalisation qui l'accompagne qui diminuent les chances de voir un jour les velléités gaulliennes de dépassement de l'ordre bipolaire devenir réalité. Les évènements d'août 1968 montrent que si la détente est possible, ce n'est pas le cas de la remise en question de la division de l'Europe.

[118] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki Process, 1969-1975 », *art.cit.*, p.67.

Dès 1967, il est clair que le bloc à bloc continue de définir les relations Est-Ouest : l'OTAN reprend la main sur le processus de détente avec Moscou grâce aux taches nouvelles que lui confère le rapport Harmel ; l'URSS privilégie ses relations avec les Etats-Unis plutôt qu'avec la France. Celle-ci ne paraît pas suffisamment puissante aux yeux des décideurs du Kremlin pour influer sur les positions de ses alliés.

Enfin, dans son dessein paneuropéen, de Gaulle sous-estime le poids de l'idéologie. Il raisonne en termes de nations, jamais sous l'angle du communisme ou du libéralisme. Cela est flagrant lorsqu'il rappelle les liens traditionnels qui unissent la France avec la « Russie éternelle » ou la Pologne. La répression du Printemps de Prague souligne que la réalité est tout autre : les pays de l'Est demeurent liés à l'URSS et la proclamation de la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée fait du socialisme, et donc de l'idéologie, le ciment par excellence du bloc oriental.

Frédéric Bozo met en exergue un intéressant paradoxe : en faisant du dépassement des réalités de la guerre froide la raison d'être de la politique internationale de la France, de Gaulle a finalement transformé son pays en une puissance qui se satisfait de l'ordre établi[119]. Ainsi, on soupçonne souvent les présidents Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing de se complaire dans la division du continent. L'enjeu de notre propos est précisément de voir de quoi il en retourne exactement et de saisir si les Soviétiques estiment toujours au début des années 1970 que la France développe une politique favorable au maintien du *statu quo* européen.

La démission du général de Gaulle surprend les Russes, qui se montrent rapidement perplexes et inquiets quant à l'avenir de la coopération franco-soviétique. Ils craignent particulièrement qu'Alain Poher, perçu comme un démocrate-chrétien atlantiste et partisan d'une Europe intégrée, n'accède à la présidence de la République. Au contraire, Pompidou représente, à leurs yeux, la continuité[120]. Voilà pourquoi, au soir du premier tour des élections présidentielles le 1er juin 1969, ils se sentent rassurés à la vue du score écrasant réalisé par ce dernier[121].

Quelques jours auparavant, les Soviétiques avouent au secrétaire d'Etat Jean de Lipkowski, alors en visite en URSS, sentir la froideur des milieux officiels français quant au projet de conférence paneuropéenne tel qu'il vient d'être reformulé à Budapest. Lipkowski récuse l'accusation en insistant sur le fait que son pays a accepté le principe d'une conférence avant même août 1968. Quand Gromyko en appelle à une multilatéralisation du processus afin d'accélérer les choses, son interlocuteur maintient la nécessité d'une préparation bilatérale dans le but d'éviter le bloc à bloc[122]. La réaction du secrétaire d'Etat est très intéressante car elle témoigne de la volonté française de manifester une bonne volonté constante à l'égard du projet soviétique : il importe de ne pas interrompre le dialogue sur la sécurité européenne et,

---

[119] Frédéric BOZO, « France, 'Gaullism', and the Cold War », *art.cit.*, pp.15-16.
[120] Télégramme n°2564/71, de Seydoux, 10 juin 1969. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2667.
[121] G. Pompidou obtient 44,47% des voix. Il devance largement A. Poher (23,31%), Jacques Duclos (PCF, 21,27%), Gaston Defferre (SFIO, 5,01%), Michel Rocard (PSU, 3,61%), Louis Ducatel (radical-socialiste indépendant, 1,27%) et Alain Krivine (Ligue communiste, 1,06%).
[122] Télégramme n°2403/10, de Seydoux, 27 mai 1969. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1626.

surtout, de se montrer le meilleur interlocuteur sur la question. Pourtant, on l'a vu, la position de la France concernant la proposition de l'Est, demeure bien en retrait par rapport à l'opinion exprimée par la plupart de ses partenaires occidentaux. Il reste qu'au printemps 1969, l'URSS est déçue par le soutien mitigé des Français à l'idée de conférence[123].

La France s'estime plus proche des Etats-Unis sur ce thème[124], ce qui confirme la froideur ressentie par Moscou et rend encore plus ambigus les propos de Lipkowski envers Gromyko. En effet, les Américains sont les plus réticents à organiser une conférence, craignant qu'un processus paneuropéen ne permette une influence accrue de l'URSS sur leurs alliés[125]. Pourtant, dans la lignée du rapport Harmel, ils laissent à leurs partenaires européens le soin de conduire la détente politique avec Moscou. A Washington, on pense que cela peut contribuer à renforcer le soutien des opinions publiques européennes à l'OTAN et à diminuer la peur d'une guerre nucléaire[126]. Mais, en réalité, le laisser-faire américain s'explique par le fait que la Maison Blanche n'accorde guère d'intérêt à la détente politique[127].

Les Etats-Unis, en tant que superpuissance et devant les progrès nucléaires et balistiques soviétiques, préfèrent se concentrer sur la détente militaire, en particulier les négociations sur la réduction équilibrée des forces et la limitation des armes stratégiques. Les discussions SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) s'ouvrent d'ailleurs à Helsinki le 17 novembre 1969. L'envoi de nouvelles troupes en Asie du Sud-est, au détriment de la présence en Europe, motive aussi l'engagement américain dans les SALT. Kissinger souhaite profiter de la position de demandeurs des Soviétiques en matière de détente pour parvenir à une relation stable et équilibrée avec l'URSS. Pour le nouveau conseiller à la sécurité, la stabilité du système international doit être un objectif essentiel de la diplomatie américaine[128]. Dans cette optique, le dialogue avec Moscou est fondamental. Or, une conférence paneuropéenne n'en permet pas, selon la Maison Blanche, l'épanouissement.

Au Kremlin, on recherche la parité stratégique et militaire avec Washington, ce qui est chose faite dès 1969 concernant les missiles intercontinentaux et après un effort démesuré. L'URSS de Brejnev veut également prouver son statut de superpuissance en discutant directement avec les Etats-Unis. Il faut joindre à cette idée l'obsession soviétique d'éviter un rapprochement sino-américain. Au tournant des années 1960 et 1970, Moscou nourrit des plans ambitieux fondés sur un accroissement de son influence dans le tiers monde et en Europe occidentale ainsi que sur la diminution de celle de l'Amérique en Europe[129]. Dans cette

---

[123] Marie-Pierre REY, « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958-1969 », *art.cit.*, p.227.
[124] Télégramme circulaire NR206, d'Alphand, 7 mai 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2035.
[125] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance. Les Etats-Unis et l'Europe. 1973-1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988, p.60.
[126] Michael Coley MORGAN, « North America, Atlanticism and the making of the Final Act », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : The Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, pp.25-45.
[127] Nous nous arrêterons plus longuement sur la doctrine américaine vis-à-vis de la CSCE dans les chapitres 3, 4 et 5.
[128] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.512 et p.528.
[129] *Ibid.*, pp.450-451.

optique, le projet de conférence reste d'actualité et devient peu à peu un élément essentiel du dialogue Est-Ouest.

Ainsi, en avril 1969, le communiqué final du Conseil de l'Atlantique Nord comporte une réponse indirecte aux propositions de l'Est sur la sécurité européenne. Celle-ci est envisagée sous l'aspect politique et militaire. Les pays de l'OTAN lancent le thème d'une négociation globale dans laquelle prédominent les questions militaires, au grand dam de la France qui refuse de se joindre à des discussions portant sur ce sujet. Surtout, ils posent les éléments essentiels du débat qui caractérise les relations Est-Ouest tout au long du processus d'Helsinki. En effet, ils préviennent l'Est que jamais les membres de la Communauté atlantique ne souscriront à la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée et rappellent « que toute amélioration durable des relations internationales suppose le respect strict des principes de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats, ainsi que de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat, du droit de chaque peuple de forger son propre avenir et de l'obligation de renoncer à la menace ou à l'emploi de la force. » Les principes de base de l'argumentation occidentale à la future CSCE sont là. On note néanmoins que le discours collectif dissimule bien des disparités qui, elles, s'expriment individuellement. Il s'agit ici d'une position de compromis entre les pays prêts à s'engager pour de bon dans la préparation multilatérale d'une conférence et ceux encore réservés quant à l'utilité d'une telle expérience. Si la majorité des Occidentaux fait partie de la première catégorie, la France et les Etats-Unis dominent la seconde.

La réponse officielle de la France à l'appel de Budapest est transmise tardivement aux pays de l'Est. En juillet 1969, alors que Georges Pompidou vient d'être élu, le secrétaire général du Quai d'Orsay Hervé Alphand demande aux ambassadeurs en poste à l'Est de transmettre la position de la France : Paris accepte de reprendre les discussions sur la conférence, mais de manière bilatérale seulement. Il ne fait aucune référence aux principes énoncés par le communiqué du Conseil atlantique et explique que la France n'entend pas s'engager dans un dialogue portant sur l'organisation de la conférence. Elle préfère, afin de déterminer si une réunion aurait des chances de succès, « explorer concrètement certains des thèmes éventuels de discussion » comme la coopération économique, la coopération en matière scientifique et technique, les problèmes d'aide au développement, les questions relatives à la protection des droits de l'homme, à la libre circulation des personnes, des idées et des informations, au progrès des échanges culturels[130].

Une telle énumération suggère deux choses. D'une part, en dépit de son attitude en retrait, la diplomatie française sait que la conférence devient difficilement contournable. D'autre part, cette évidence la conduit à élaborer une série de propositions qui, à l'automne 1969, se feront plus précises. Cependant, on voit que dès juillet 1969, les Français envisagent de contrebalancer les projets soviétiques de *statu quo* par l'adjonction de thèmes plus subversifs pour la domination de l'URSS en Europe orientale. Ils formeront les deuxième et troisième

[130] Télégrammes circulaires NR 308 du 4 juillet 1969 et NR 324 du 17 juillet 1969, d'Alphand. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2035.

corbeilles de la CSCE. La personnalité de Jacques Andréani, sous-directeur d'Europe orientale au Quai d'Orsay, n'est pas étrangère à cela. Il entend bien ne pas laisser les Soviétiques tirer parti de la conférence sans rien en échange.

L'idée d'explorer bilatéralement certains thèmes avant d'entamer un processus de multilatéralisation demeure une idée phare de la France entre 1969 et 1972. Quand, obéissant aux directives d'Alphand, l'ambassadeur Roger Seydoux expose la position française au vice-ministre soviétique des Affaires étrangères Kozyrev, ce dernier insiste pour que les discussions portent d'abord sur les questions d'organisation et de participation[131]. Pour la France, cela signifierait trop aller de l'avant. Paris maintient donc fermement sa position.

La réponse de la France à l'appel de Budapest intervient alors que de nouvelles initiatives relatives à la conférence sur la sécurité voient le jour au printemps 1969. Mais, cette fois, elles proviennent des pays du nord de l'Europe. Les 23 et 24 avril 1969, les ministres des Affaires étrangères de Finlande, du Danemark, d'Islande, de Norvège et de Suède soutiennent à l'unanimité l'idée de tenir la conférence, en ajoutant que la présence des Etats-Unis et du Canada y est nécessaire[132]. A la suite de cela, le gouvernement de Finlande envoie un mémorandum à trente-deux pays européens, dont la RFA et la RDA, aux Etats-Unis, au Canada et au secrétariat des Nations Unies en se fondant sur la déclaration faite par le pacte de Varsovie à Budapest. La Finlande se propose comme pays hôte de la future conférence, ainsi que comme celui de la réunion sur les questions relatives à l'organisation de cette conférence. Pour beaucoup d'Occidentaux, les Finlandais agissent pour le compte de Moscou, qui souhaite désespérément en finir avec son isolement diplomatique consécutif à l'invasion de la Tchécoslovaquie[133].

Le mémorandum du 5 mai 1969 résulte ainsi d'une rencontre entre l'ambassadeur soviétique à Helsinki A.Kovalev et le président finlandais Urho Kekkonen au début d'avril 1969. Mais alors que Kovalev souhaite que la Finlande prépare des propositions en vue d'une préparation active de la conférence, Kekkonen ne veut pas apparaître comme l'homme de main du pacte de Varsovie. Pour éviter cela, la Finlande inclut dans le mémorandum trois nouveaux aspects : elle invite officiellement la RFA, la RDA, les Etats-Unis et le Canada à participer à la conférence ; elle souligne la nécessité d'une préparation approfondie, comprenant des consultations bilatérales et des rencontres préparatoires multilatérales ; la Finlande se déclare prête à accueillir la conférence et la rencontre préparatoire[134]. Il faut voir dans l'initiative

---

[131] Télégramme n°3133/40, de Seydoux, 7 juillet 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2034.

[132] Robert CHARVIN, « La souveraineté et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe » in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, p.1020.

[133] La Finlande bénéficie, pendant la guerre froide, d'une posture internationale originale qui suscite parfois la méfiance de l'Ouest. Elle se trouve dans une sorte de « zone grise » en Europe : tout en coopérant secrètement avec les Etats-Unis, elle tente de maintenir une neutralité bienveillante à l'égard de l'URSS. La distinction est souvent effectuée entre un système intérieur basé sur l'économie de marché et une politique étrangère favorable aux intérêts soviétiques.

[134] Christian NUENLIST, « Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negociators and mediators, 1969-1975 » in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : The Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, pp.201-221.

d'Helsinki un moyen de faire pièce à la pression soviétique sur la Finlande pour que celle-ci reconnaisse la RFA et la RDA, ce qui ne sera effectif qu'en 1973.

La réponse de la France au mémorandum se situe dans la droite ligne de la position de Paris quant à une conférence sur la sécurité : le Quai d'Orsay juge prématuré le choix d'un lieu et d'une date ; cela ne pourra être fait qu'une fois la phase exploratoire terminée[135]. La même réponse est adressée aux ambassadeurs de Suisse et de Bulgarie lorsqu'ils proposent dans la foulée que la conférence se réunisse à Genève ou à Vienne[136]. Tranchant avec l'attitude de la France, seize gouvernements européens se montrent immédiatement favorables à la proposition finlandaise[137]. L'un des principaux soucis des Français concernant la conférence est de parvenir à un équilibre entre le contenu et la durée des négociations, d'où la teneur de la réponse française à l'appel de Budapest. On est conscient à Paris qu'une réunion paneuropéenne serait à la fois une formidable occasion pour les satellites de développer leur coopération économique avec l'Ouest et un moyen pour les pays de l'Est de garantir leur sécurité face à l'URSS. Aussi la France soutient-elle, certes de façon temporaire, les initiatives roumaines sur la sécurité et la coopération européennes auprès de l'ONU[138]. Le problème tient à la longueur de la conférence, qui pourrait établir une routine et ne pas empêcher une répétition de l'affaire tchécoslovaque[139].

L'autre équilibre à préserver, selon les Français, concerne d'une part les velléités de coopération des satellites et d'autre part le but soviéto-polonais de fixer le *statu quo*. Par conséquent, le Quai d'Orsay, et Jacques Andréani en particulier, estime essentiel d'imposer aux Soviétiques une négociation sur la coopération, parallèle à celle sur la sécurité. On se dirige ainsi vers une conférence sur la sécurité et la coopération, que la France est le premier pays occidental à imaginer. Nous allons voir que c'est avec l'arrivée de Georges Pompidou à l'Elysée que cette idée devient l'un des paramètres fondamentaux de la politique française à l'égard du projet de conférence. Le successeur du général de Gaulle perçoit en effet rapidement le bénéfice exceptionnel que l'Ouest et, surtout, les peuples opprimés de l'Est peuvent tirer de la CSE/CSCE ; l'engagement de la France dans le renforcement de la coopération politique ouest-européenne renforce cette conviction, en raison du formidable vecteur de diffusion des valeurs occidentales de démocratie et de respect des droits de l'homme que constitue ce qui devient en décembre 1969 la CPE.

---

[135] Télégramme circulaire NR 225, d'Alphand, 19 mai 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2035. Télégramme n°197/199, d'André, 23 juillet 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2032.

[136] Télégramme n°225, d'Alphand, 19 mai 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2031.

[137] Il s'agit de l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Suède, la Norvège, la Yougoslavie, l'URSS, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, la RDA. Cf. télégramme n°202-205, d'André, 1er août 1969.

[138] Note du directeur d'Europe, 10 juin 1969 ; note de la sous-direction d'Europe orientale, 18 juillet 1969 ; télégramme n°612-616 de Pelen, juillet 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2033. Dès juillet 1969, les Occidentaux, à l'instar de la France, s'interrogent sur l'opportunité de saisir l'ONU et de se prêter ainsi à ce que le statut de l'Europe soit débattu par une assemblée où les représentants des pays qui la composent ne représentent qu'une faible minorité.

[139] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 18 juin 1969. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1626.

Une autre question revient au premier plan au printemps 1969 : s'agirait-il d'une conférence européenne sur la sécurité ou d'une conférence sur la sécurité en Europe ? En d'autres termes, doit-on inclure les Américains ou pas ? Les Soviétiques continuent de parler de conférence européenne, répétant que c'est aux Européens de décider lors de la phase préparatoire. Les satellites, eux, se montrent plus volontiers favorables à la participation des Etats-Unis dans la mesure où ils feraient contrepoids à la puissance soviétique. A l'Ouest, et davantage après la répression du Printemps de Prague, personne n'imagine qu'on puisse parler de sécurité européenne en l'absence du grand allié – et protecteur – américain. Même en France, il est admis que la présence des Etats-Unis à la conférence est indispensable. Néanmoins, on insiste à Paris sur le fait que la préparation de la conférence doit se faire de manière bilatérale, en dehors des blocs, afin que les deux Grands n'influent pas systématiquement sur les positions de leurs alliés. Or, nous l'avons vu, il est difficile pour la France de se passer de l'Alliance atlantique. Dès 1969, les Européens de l'Ouest font savoir à l'URSS qu'ils ne sauraient accepter une CSE à laquelle ne participeraient pas les Etats-Unis.

C'est donc une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui se profile à l'horizon à l'été 1969.

Si les Français se préoccupent de la réponse à donner aux Soviétiques, ils s'intéressent aussi à celle apportée à Moscou par leurs principaux alliés. Parmi eux, l'Allemagne est surveillée de très près, notamment à partir du moment où le polonais Gomulka décide d'entamer un dialogue bilatéral avec Bonn. En effet, l'appel de Budapest marque une défaite majeure pour la Pologne dans la mesure où il réclame la convocation d'une conférence sans aucune pré-condition. Gomulka comprend qu'il n'a plus qu'à s'adresser directement à la RFA pour obtenir la reconnaissance des frontières existantes. Il annonce son intention le 17 mai 1969[140], conscient toutefois que des conversations germano-polonaises ne pourront pas aboutir tant que la RFA et l'URSS ne seront pas parvenues à un accord.

De son côté, Egon Bahr recommande en juin qu'un accord interallemand constitue une condition de la participation de la RFA à la conférence. Etant donné les désaccords au sein de la grande coalition, il faut attendre la formation du gouvernement SPD-FDP en octobre 1969 pour que l'idée devienne réalité[141]. Bahr souhaite ainsi mettre à profit l'insistance soviétique concernant la conférence pour servir les intérêts de la RFA. Son but reste la réunification ; il pense donc qu'un rapprochement avec les pays de l'Est peut faire pression sur la RDA. Cependant, là encore, pour dialoguer avec ces Etats, le feu vert de Moscou est indispensable, comme le prouvent les évènements de Tchécoslovaquie. Un rapprochement germano-soviétique apparaît par conséquent nécessaire[142]. Les Français sont parfaitement informés de ces plans et certains points les conduisent à se poser des questions[143].

---

[140] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, p.94.
[141] Petri HAKKARAINEN, « From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik*, 1969-1972 » in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : The Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, pp.164-182.
[142] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, *op.cit.*, p.85.
[143] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 1er juillet 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1577.

La France admet que la question de la normalisation interallemande relève en premier lieu des compétences de la RFA mais elle ne souhaite pas qu'elle bouleverse ses propres intérêts, en particulier en matière de droits quadripartites. Au Quai d'Orsay, on sait qu'une normalisation des rapports entre les deux Allemagne engendrerait une reconnaissance de la RDA par les Occidentaux. Mais qu'en serait-il de Berlin et de l'Allemagne dans son ensemble ? On craint surtout que les intentions de Brandt et de Bahr ne discréditent la politique allemande de la France. En effet, le statut quadripartite de Berlin reste directement lié à une conception générale du problème allemand selon laquelle ce statut constitue un état de chose transitoire, dans la perspective d'une réunification ultérieure du pays. Il est clair, pour les Français, qu'une normalisation de leurs rapports avec la RDA affecterait cette conception générale.

Les préoccupations françaises à cet égard ne relèvent pas d'une simple question de statut, elles reflètent une volonté sincère de la part de la France de défendre le principe de la réunification allemande. On est persuadé à Paris que cette réunification n'est envisageable que si les quatre puissances maintiennent leur droit de regard sur l'avenir de l'Allemagne. Dans le cas contraire, Moscou en profiterait pour en consacrer la division. La France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis n'auraient alors plus aucun moyen de favoriser la réunification :

> « [La normalisation] scellerait l'abandon d'une certaine forme de réunification allemande dont nous nous sommes constamment faits les avocats au cours des rencontres quadripartites de l'après-guerre. Dans la pratique, les Soviétiques qui nient déjà, au moins dans leurs propos, la persistance d'un statut quadripartite s'appliquant à l'ensemble de Berlin, ne manqueraient pas de tirer argument de toute forme de reconnaissance, même imparfaite, de l'existence de la RDA par les Etats occidentaux pour en affirmer avec plus de force encore la caducité. »[144]

En d'autres termes, Paris veut éviter de participer à la consécration de la division allemande et de donner du grain à moudre au moulin soviétique : reconnaître la RDA signifierait reconnaître Berlin-Est et remettre en cause le statut quadripartite de Berlin et de l'Allemagne. Or, celui-ci est, conformément aux accords de Potsdam de 1945, partie intégrante de la posture internationale de la France et lui garantit un droit de regard sur la résolution de la question allemande. Par conséquent, la sous-direction d'Europe centrale du Quai d'Orsay propose de faire du maintien du quadripartisme une condition à la normalisation avec la RDA. Face à l'inquiétude française, Bonn tente de rassurer en affirmant que le règlement allemand ne se fera pas sans les quatre puissances mais qu'il est nécessaire que la RFA éclaircisse ses rapports avec la RDA avant d'entamer une conférence sur la sécurité européenne[145].

De leur côté, les Américains se préoccupent également de la préservation de leurs droits sur Berlin. Nixon propose à plusieurs reprises aux Soviétiques d'entamer une discussion sur la question. Le 10 juillet 1969, Gromyko se dit prêt à « procéder à un échange de vues sur la façon dont les complications présentes et futures pourraient être évitées pour Berlin-Ouest »[146]. Brandt, qui cherche à améliorer l'accès des civils à Berlin, presse les Occidentaux à accepter

[144] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 15 juillet 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RDA, vol. 157.
[145] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 20 juin 1969, Bonn. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1626.
[146] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche. 1968-1973*, vol.1, *op.cit.*, p.425.

cette offre. C'est ce qu'ils font le 7 août. Plus d'un mois après, les Soviétiques indiquent leur refus de discuter de l'amélioration des accès à Berlin ; ils veulent concentrer le dialogue sur la limitation des activités de la RFA à Berlin-Ouest. A la fin de l'été 1969, les conversations sur Berlin sont dans l'impasse, avant même d'avoir commencé.

Au final, si on analyse la politique française vis-à-vis de la CSE au moment où Georges Pompidou arrive au pouvoir, on se rend compte que les conditions posées par la France à la tenue d'une telle réunion relèvent à la fois de l'exigence et de la pusillanimité. La volonté de voir la RFA améliorer ses relations avec l'Est tout en réclamant que les droits quadripartites soient mieux protégés contre ce rapprochement relèvent de la première. Il est clair pour Paris qu'une CSE ne pourra avoir lieu tant que l'existence de la ligne Oder-Neisse n'aura pas été reconnue par Bonn, que les rapports interallemands ne se seront pas embellis et que le quadripartisme n'aura pas été réaffirmé. Ce sont là les conditions majeures posées par la diplomatie gaullienne.

Mais les réticences de la France à accepter la CSE traduisent également sa crainte de voir son statut – officieux – d'interlocuteur privilégié de Moscou davantage érodé que ce qu'il ne l'est déjà par une conférence qui pourrait opposer deux blocs. On a peur à Paris que la CSE donne lieu à un dialogue soviéto-américain et confirme, après l'opération tchécoslovaque, la prépondérance des deux Grands en Europe. Nous allons voir que de tels arguments, qui au printemps 1969, joue en défaveur d'une acceptation de la conférence par la France, perdent progressivement de leur raison d'être dans les mois et les années qui suivent. Le désintérêt américain pour le projet soviétique, le renforcement inévitable de l'entente entre Washington et Moscou, la naissance de la coopération politique européenne et l'accord de l'URSS d'introduire les questions des échanges culturels et humains dans l'agenda de la future CSE laissent percevoir chez les Français la possibilité d'organiser une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe au cours de laquelle chaque pays participant pourrait parler en son nom propre dans le but d'atténuer la division du continent.

3. Georges Pompidou : la continuité avant tout

On a souvent présenté, et ce dès les années 1970, Georges Pompidou comme un défenseur du *statu quo* territorial et politique européen, qui aurait donné son accord à la tenue de la CSCE dans l'optique de rendre cette situation irréversible et, surtout, d'empêcher l'Allemagne de pouvoir un jour parvenir à la réunification.

L'attitude du président français à propos des négociations quadripartites sur Berlin a pu contribué à forger cette légende : arrivant à l'Elysée au moment où les Quatre envisagent des discussions sur les accès à la ville, Pompidou ne voit pas l'intérêt des ces dernières, les jugeant même dangereuses dans la mesure où les pourparlers sont susceptibles de porter uniquement sur Berlin-Ouest et de laisser Berlin-Est de côté. Il s'oppose aussi à ce que la RFA représente Berlin-Ouest dans ses relations avec l'Est et refuse que les députés berlinois aient un droit de vote au *Bundestag*. Bref, il n'accepte pas que Berlin-Ouest devienne un *Land* de la RFA. Le

risque, à ses yeux, est que le statut quadripartite de l'ancienne capitale du Reich soit remis en cause[147]. Une telle attitude ne signifie pas que Pompidou s'oppose à la réunification allemande, bien au contraire. Comme de Gaulle, il tient à préserver – nous y reviendrons – les droits et responsabilités quadripartites sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble car ce sont, à ses yeux, les seules garanties contre une division définitive de l'Allemagne.

Il est tout aussi aisé, sinon plus, d'établir un raccourci semblable entre CSCE et volonté de maintenir l'Allemagne divisée. Mais l'ouverture des archives de l'Elysée comme de celles du Quai d'Orsay rendent aujourd'hui possible une analyse approfondie de la politique pompidolienne à l'égard de ce qu'on nomme désormais le processus d'Helsinki. On s'aperçoit que si le successeur du général de Gaulle se montre, dès la fin de l'année 1969, favorable à l'idée de réunir une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, c'est précisément dans le but inverse de ce qui a longtemps été affirmé. Pompidou prend en effet rapidement conscience des conséquences que pourrait avoir le projet soviétique sur l'avenir de l'Europe et des Européens, à condition bien sûr que la CSE devienne une CSCE. Ainsi, on a prêté au président français des objectifs identiques à ceux que les Soviétiques assignaient à la conférence, sans établir de distinction entre ses positions et celles de Moscou concernant la question allemande et le rôle de la détente. Il est par conséquent impératif de connaitre la vision des rapports Est-Ouest de Pompidou pour saisir sa position vis-à-vis de la CSCE.

Le 15 juin 1969, Georges Pompidou est élu deuxième président de la Cinquième République avec plus de 58% des voix. En entrant à l'Elysée, il dit :

> « Les peuples heureux n'ayant pas d'histoire, je souhaiterais que les historiens n'aient pas trop de choses à dire sur mon mandat… Je souhaiterais en revanche qu'on lise dans les manuels d'histoire que, de 1969 à 1976, la France a connu une période d'expansion, de modernisation, d'élévation du niveau de vie ; que, grâce au progrès économique et social, elle a connu la paix extérieure, et que l'étranger l'a respectée. »[148]

C'est pourtant au cours de son mandat que les relations internationales subissent un tournant majeur : la RFA normalise ses relations avec les pays de l'Est ; la Grande-Bretagne fait son entrée dans le Marché commun ; les Etats-Unis et l'URSS se lancent dans les négociations sur la limitation des armes stratégiques et, accompagnés de leurs alliés, dans celles sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces ; Washington se rapproche de Pékin ; Nixon supprime la convertibilité-or du dollar ; trente-trois Etats européens, les Etats-Unis et le Canada se réunissent lors de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Côté français, c'est bel et bien le président Pompidou qui donne le feu vert à l'engagement de son pays dans le processus d'Helsinki.

La personnalité du nouveau président diffère considérablement de celle de son illustre prédécesseur. Normalien, agrégé de lettres classiques, féru d'art contemporain et d'économie, Georges Pompidou est originaire d'une famille rurale du Cantal, de parents instituteurs. On est loin du Charles de Gaulle né dans la bourgeoisie catholique du Nord puis élève de l'Ecole d'officiers de St Cyr. La tâche qui consiste à succéder au Général ne semble pas dénuée de

---

[147] Georges-Henri SOUTOU, « L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne » in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, p.277.
[148] Eric BRANCA, Arnaud FOLCH, *Les Présidents de la République*, Paris, Succès du livre, 2002, p.96.

difficultés au printemps 1969.Mais Pompidou parvient rapidement à sortir de l'ombre de celui qui l'a précédé et à marquer de son empreinte la politique intérieure et extérieure de la France. Certes, les relations avec l'URSS ne sont guère flamboyantes quand il arrive au pouvoir, mais il va pourtant contribuer à faire de son septennat interrompu – il est mort deux ans avant le terme de son mandat – une période de dialogue franco-soviétique intense. Cela est notamment rendu possible par le ministre des Affaires étrangères Maurice Schumann, gaulliste de la première heure et ancien porte-parole de la France libre. Alors qu'à l'époque du général de Gaulle, le président de la République faisait de la politique extérieure sa chasse gardée, le ministre des Affaires étrangères paraît disposer d'une marge de manœuvre plus large sous Pompidou. Nous verrons ainsi le rôle majeur de Schumann dans le processus d'acceptation et de préparation de la CSCE.

Le nouveau président est un homme pragmatique qui tente rapidement d'adapter la France aux bouleversements internationaux en tenant davantage compte de l'opinion publique – qui reste attachée à l'amitié franco-américaine et franco-britannique, au développement des relations de la France avec les pays de l'Est mais qui n'admet plus une politique étrangère au-dessus des moyens disponibles – et de l'évolution des mœurs de la jeunesse de l'après Mai 68. Pour Pompidou, la détente avec l'URSS constitue une « nécessité structurelle » destinée à renforcer l'indépendance de la France tout en préservant l'alliance occidentale[149]. Il reprend donc l'héritage gaullien, mais il lui confère une orientation économique qui était moins présente dans la période précédente. Pompidou ne cesse d'encourager les exportations françaises, voyant dans le territoire soviétique « un immense marché à conquérir »[150]. D'autant plus qu'en 1969, l'Italie et la RFA distancent largement la France dans ce domaine. Selon son conseiller à l'Elysée Jean-Bernard Raimond, « c'est pour lui la condition même d'une bonne coopération entre les deux pays »[151]. Cet aspect prend une dimension accrue lorsqu'on pense qu'une partie entière des négociations de la CSCE est ensuite consacrée aux échanges économiques. Nous verrons quelle importance la France attache à cela.

Georges Pompidou possède une vision de la détente proche de celle du général de Gaulle, mais avec des nuances. Ainsi, il n'adhère pas à la conception utopique d'une Europe qui irait « de l'Atlantique à l'Oural » : il fait preuve d'une plus grande vigilance à l'égard des intentions de Moscou dont il mesure la puissance politique et militaire. D'où l'importance qu'il accorde au processus de construction européenne, jugé inséparable du processus de détente : une Communauté européenne forte et unie doit permettre à la France de renforcer son rayonnement sur l'ensemble du continent et dans le reste du monde. A ses yeux, le rapprochement des Occidentaux avec les peuples d'Europe de l'Est suppose une Europe occidentale forte[152]. On retrouve là le projet de coopération politique ouest-européenne émis par de Gaulle avant que l'affaire Soames ne vienne le saborder.

---

[149] Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe » in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, pp.144-145.
[150] *Ibid.*, p.145.
[151] Jean-Bernard RAIMOND, « Georges Pompidou et l'Union Soviétique » in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, p.175.
[152] Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », *art.cit.*, p.146.

Pompidou croit en la thèse de la convergence, notamment développée à l'époque par Samuel Pisar[153] et selon laquelle le système communiste de l'URSS pourrait dépérir, la conduisant à terme, à travers le développement économique, social et politique, à faire partie du monde occidental et industrialisé[154]. En 1969, Pompidou écrit dans *Le Nœud Gordien* :

> « Le fait nouveau, patent, capital de ces dernières années est à mes yeux le suivant : le régime communiste fait à l'heure actuelle, sur le plan de l'économie, le seul où je me place pour l'instant, la preuve de son infériorité vis-à-vis du régime capitaliste ou libéral, comme on voudra l'appeler. »[155]

La théorie de la convergence est également présente chez beaucoup de diplomates français en poste en Europe de l'Est[156], ce qui explique l'engagement de quelques-uns dans certains aspects de la CSCE, notamment les questions concernant les échanges économiques et culturels, nous y reviendrons. Pompidou est cependant conscient que l'intervention en Tchécoslovaquie a consolidé l'existence des blocs et que le dialogue avec l'Est passe avant tout par Moscou. Ainsi, dès juillet 1969, tout en l'encourageant à poursuivre sa politique à l'Est, il conseille à Brandt d'être prudent avec les satellites de l'URSS pour ne pas inquiéter cette dernière[157]. Quant aux Soviétiques, afin d'être certains que la France poursuivra la politique de détente instaurée par de Gaulle, ils envoient l'ambassadeur Zorine, en juillet 1969, souligner auprès du nouveau président la communauté de vues qui unit les deux pays à propos de « l'inviolabilité des frontières européennes d'après-guerre et la non-admission de la RFA aux armes nucléaires sous quelque forme que ce soit. »[158] Certes, Pompidou garde, sur ces points, la même attitude que de Gaulle mais il fait preuve, à l'égard des Soviétiques comme des Allemands – nous le verrons – d'une certaine méfiance. Par ailleurs, il estime indispensable une bonne entente avec les Etats-Unis.

Sans être atlantiste, il juge essentielle la présence américaine en Europe tant que le continent reste divisé. Comme de Gaulle, il craint que le type de détente menée par Washington, en particulier les négociations SALT, ne mène à d'excessives concessions envers l'URSS ou à un *condominium* soviéto-américain. De même, Pompidou a peur que les SALT réduisent la garantie nucléaire des Etats-Unis sur l'Europe et encouragent les deux Grands à considérer les puissances nucléaires secondaires, à l'image de la France, comme des facteurs de déstabilisation à contrôler en temps de crise. La crainte du désengagement américain et du découplage est permanente à la fin des années 1960 et dans les années 1970 au sein des instances dirigeantes et diplomatiques françaises, nous le verrons en abordant les négociations de la CSCE. La campagne menée, dès 1966, par le sénateur démocrate Mansfield pour la réduction des troupes en Europe a un impact considérable sur l'opinion publique des Etats-Unis. Voilà pourquoi Pompidou souhaite une détente indivisible ne s'appliquant pas seulement

---

[153] Samuel PISAR, *Les armes de la paix*, Paris, Denoël, 1970 ; *Transaction entre l'Est et l'Ouest*, Paris, Dunod, 1972.
[154] Georges-Henri SOUTOU, « Teorie sulla convergenza nella Francia degli anni Sessanta e Settanta », in *Ventunesimo Secolo*, n.9 Anno V - Marzo 2006, Rubbettino, pp.49-77.
[155] Georges POMPIDOU, *Le Nœud Gordien*, Paris, Plon, 1974, p.103.
[156] Entretien avec Philippe Husson, 19 février 2009, Paris.
[157] Entretien Pompidou/Brandt, 4 juillet 1969, Paris. AN, 5 AG 2 1011. RFA.
[158] Document lu par Zorine lors de son audience auprès de G. Pompidou, 21 juillet 1969. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2667.

à l'Europe mais aussi au reste du monde. A ses yeux, limiter la détente au continent européen ne peut conduire qu'à un *condominium* entre Washington et Moscou, les deux Géants concentrant leur énergie contre leur ennemi commun : la Chine[159].

Au total, si l'on compare la politique étrangère de Pompidou à celle du général de Gaulle, la continuité l'emporte sur la rupture.

III. La France et le nouveau départ des relations Est-Ouest, Août-décembre 1969

1. La nouvelle campagne en faveur de la sécurité européenne

Dans les premiers mois qui suivent son installation à l'Elysée, Pompidou est progressivement mis au courant par ses conseillers des grands dossiers internationaux avec lesquels la France doit composer. La question de la conférence européenne ne parvient sous les yeux du président qu'au cours de l'été 1969. Le 7 août, Jean-Bernard Raimond, conseiller au secrétariat général de l'Elysée, expose au président les enjeux de la conférence sur la sécurité et la position de la France à son égard. Il explique qu'il est difficile de rejeter purement et simplement la proposition de conférence, « cela au nom de l'autonomie que recherchent certains pays de l'Est comme la Roumanie et la Tchécoslovaquie ». Il évoque ensuite les risques sérieux à accepter le principe même d'une conférence. La France consent, pour l'instant, qu'à des échanges de vues bilatéraux avec Moscou[160]. En septembre, en vue du voyage de Maurice Schumann en URSS, Raimond réitère l'exercice :

> « Toute la question se réduit en fait à dire aux Soviétiques que nous ne voulons pas d'une conférence dont le seul objectif serait de nous faire entériner la politique soviétique sur l'Allemagne et l'Europe centrale. La formule qui en l'absence de tout autre contexte (communiqué etc.) me paraitrait la meilleure est la suivante : « Le gouvernement français estime qu'une conférence sur la Sécurité européenne pourrait être utile à condition d'être soigneusement préparée et d'avoir des chances de succès. » »[161]

Cette fois-ci, le président demande à Raimond de venir le voir pour tout lui expliquer. Pompidou fixe alors lui-même la position française concernant la conférence, soulignant l'intérêt d'une telle réunion pour consolider la paix et reprenant les traditionnelles formules sur le refus du bloc à bloc et la nécessité d'une préparation bilatérale approfondie. Celle-ci doit d'une part permettre le maintien d'un dialogue franco-soviétique privilégié et d'autre part fournir l'occasion à chaque pays, de l'Est comme de l'Ouest, d'exprimer un avis qui lui est propre sur tous les sujets qui pourraient être abordés à la conférence, qu'ils relèvent de la sécurité ou de la coopération[162]. L'insistance des Français sur l'aspect bilatéral ne plaît guère à

---

[159] Georges-Henri SOUTOU, « The linkage between European integration and détente. The contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974 », *art.cit.*, pp.23-25.
[160] Note de J-B Raimond pour le président, 7 août 1969. AN, 5 AG 2 1041. OTAN, relations Est-Ouest. 1969-74.
[161] Note de Raimond pour le président, 29 septembre 1969. AN, 5 AG 2 1041.
[162] Note de Raimond pour le président, 1er octobre 1969. AN, 5 AG 2 1041.

certains de leurs partenaires occidentaux. Ainsi, les Britanniques proposent de créer une commission permanente à l'OTAN qui serait chargée des questions pouvant être négociées avec l'Est, notamment dans la perspective d'une conférence sur la sécurité[163]. Quant aux Italiens et aux Néerlandais, ils voient bien que la France est opposée à un dialogue de bloc à bloc, mais pour eux il serait dangereux que la méthode bilatérale aboutisse à une rencontre où l'Ouest se trouverait désuni, alors que l'Est parlerait d'une seule voix. Ils estiment qu'à un certain stade au moins, une instance de coordination des vues occidentales parait nécessaire[164]. En octobre, alors que Schumann revient de Moscou et a réussi à intégrer dans le communiqué franco-soviétique un passage sur le besoin d'éviter le bloc à bloc, les alliés de l'OTAN reviennent à la charge sur ce thème. La réaction de Pompidou est cinglante :

> « Je trouve que nous avons affaire à une collection d'hypocrites. Se plaindre de ce que nous fassions admettre par les Soviétiques qu'il faut mettre fin à la politique des blocs, est excessif – en particulier de la part des Italiens qui expriment leur opinion avec netteté aux Yougoslaves comme si c'était le Maréchal Tito qui dirigeait le bloc soviétique. Il faut le leur faire sentir à l'occasion. »[165]

Dans certains pays de l'Est, on retrouve la crainte que la France ne s'oriente vers un dialogue privilégié avec l'URSS au détriment des autres, c'est d'ailleurs ce que le Kremlin veut faire paraître. Aux ambassadeurs en poste à l'Est, Hervé Alphand demande de transmettre aux autorités de leur pays de résidence que la France ne souscrit à aucune hiérarchie[166]. Pourtant, cette hiérarchie existe depuis que de Gaulle a instauré sa politique de détente : l'URSS d'abord, la Pologne et la Roumanie ensuite, les autres viennent après. Elle s'est accentuée davantage depuis l'affaire tchécoslovaque : toute relation avec un pays de l'Est passe au préalable par Moscou.

La réaffirmation du leadership soviétique transparait dans la réorganisation des propositions faites aux Occidentaux en matière de sécurité européenne. Sur insistance de la RDA, l'URSS décide d'englober toutes les négociations politiques entre ses satellites et Bonn dans la rubrique conférence paneuropéenne. Les Soviétiques expliquent leurs intentions au ministre est-allemand des Affaires étrangères en septembre 1969 : le pacte de Varsovie va demander la convocation d'une conférence à Helsinki pour la première moitié de l'année 1970. Pour encourager les Occidentaux à y participer, les Etats-Unis et le Canada seront invités. Ainsi, lors de la conférence, l'Est pourra obtenir des résultats concrets : la RDA siègera à la CSE sur le même pied que la RFA, ce qui équivaudra à une reconnaissance *de facto* ; l'URSS demandera aux autres Etats socialistes de développer leurs relations bilatérales avec Bonn contre une renonciation à la force, ce qui rendra redondants les accords germano-soviétiques sur cette

---

[163] Série de documents émanant du représentant français au Conseil de l'Atlantique Nord, 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2014.
[164] Télégramme NR 1381/86, de Kosciusko-Morizet, 23 octobre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2034.
[165] Annotation de Georges Pompidou en marge du télégramme NR 1381/86, de Kosciusko-Morizet, 23 octobre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2034.
[166] Télégramme n°388, d'Alphand, 29 septembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2031.

question. De la sorte, Moscou réaffirme son rôle de porte-parole des pays de l'Est et, surtout, son hégémonie[167].

Aux yeux des Polonais, les Soviétiques sont en train de noyer le contenu de la future conférence qui, pour Gomulka, devrait proclamer la reconnaissance des frontières existantes en Europe. En octobre 1969, lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères du pacte de Varsovie qui se tient à Prague, Moscou et Varsovie parviennent à un compromis : l'appel à une CSE comprend, outre un accord européen de renonciation à la force et le désir d'accroitre la coopération économique, scientifique et technique entre l'Est et l'Ouest, une référence à la reconnaissance et au respect inconditionnel « de l'intégrité territoriale de tous les Etats européens dans leurs frontières actuelles. » Dès lors, la Pologne fixe un agenda pour la CSE et entreprend de développer ses relations bilatérales avec les Occidentaux. Parmi eux, les Allemands sont prioritaires : Gomulka entend signer un traité avec Bonn sur la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse avant que la CSE ne commence. Les Polonais craignent en effet que la CSE n'écarte ce problème lors des discussions multilatérales, d'où la nécessité d'un accord germano-polonais[168].

Cependant, à en lire les entretiens franco-polonais qui suivent l'appel de Prague, les Polonais ne se satisfont pas des trois lignes ajoutées dans le texte du communiqué du pacte de Varsovie. Aussi expliquent-ils aux Français que le projet de conférence tel qu'on l'imagine à Varsovie touche également à la question allemande et aux problèmes de désarmement. Transmis au Saint-Siège et à l'Italie, le plan polonais se voit battu en brèche dès novembre 1969 par la pression soviétique. Pour Moscou, ce projet est susceptible de conduire à une discussion sur un désengagement militaire en Europe centrale, alors que la consigne au Kremlin est au renforcement de l'emprise russe sur l'Europe orientale, quelques mois après que la déclaration soviéto-tchécoslovaque ait présenté le stationnement des forces soviétiques en Tchécoslovaquie comme un élément important de la sécurité en Europe[169]. Les Polonais sont donc contraints à l'abandon et au ralliement au texte de Prague.

Pour la première fois depuis que les pays du pacte de Varsovie lancent des appels en faveur d'une CSE, la réaction française est plutôt positive, Paris appréciant que l'URSS et ses alliés acceptent le principe d'une préparation bilatérale, comme le souhaite la France depuis le début[170]. En revanche, le Quai d'Orsay estime précoce une conférence qui se tiendrait au début de l'année 1970[171].

La France déplore par ailleurs que l'URSS s'emmêle dans ses contradictions, ce qui rend l'idée de CSE difficilement acceptable. Elle s'aperçoit que la réunion du pacte de Varsovie est concomitante avec la publication du communiqué soviéto-tchèque consécutive à la visite de Husak à Moscou. Le communiqué réaffirme explicitement la doctrine Brejnev sur le caractère

---

[167] Douglas SELVAGE, « The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969 », *art.cit.*, p.95.
[168] *Ibid.*, pp.95-100.
[169] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 30 janvier 1970. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2033.
[170] Les pays de l'Est tout confèrent à la Finlande le rôle de centraliser les propositions. Note de la sous-direction d'Europe orientale, 4 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2692.
[171] Entretien Alphand/Macovesco, 17 novembre 1969, Paris. AN, 5 AG 2 111. Roumanie. 1969-1972.

de classe de la souveraineté – l'URSS se réserve le droit d'intervenir dans les affaires d'un pays frère si le socialisme y est menacé – ce qui va dans le sens de la reconnaissance d'un modèle soviétique unique. Or, le Quai d'Orsay remarque judicieusement que le cœur même du document issu de la réunion de Prague consiste à proclamer le principe de non intervention, mais qu'il ne s'applique pas entre pays appartenant à un même bloc. A une définition restreinte de la non intervention, la France oppose une définition générale : ce principe devrait s'appliquer à tous les Etats, qu'ils fassent partie ou non du même bloc[172]. Aux Yougoslaves, inquiets à l'idée que les Soviétiques puissent intervenir militairement chez eux, le directeur adjoint des Affaires politiques Jean Jurgensen indique à propos de la non intervention telle que l'imagine Moscou :

> « Souscrire à une telle formulation risquerait de nous rendre ridicules devant l'opinion française compte tenu de ce qui s'est passé en Tchécoslovaquie. Nous aurions l'air d'avantager le comportement des Soviétiques. Il conviendrait donc de trouver une formule qui puisse embarrasser les Russes s'ils voulaient faire une nouvelle opération du type tchécoslovaque. »[173]

S'ouvre ainsi à l'automne 1969 un débat que l'on va retrouver durant tout le processus d'Helsinki. Il s'intègre plus largement à celui sur la définition des principes devant régir les relations entre Etats : l'Est et l'Ouest se livrent à une véritable bataille des mots pour parvenir à imposer leurs conceptions.

Il en va de même pour un autre principe cher aux décideurs de l'Est, celui du non-recours à la force, qui est l'une des deux propositions phares de l'appel de Prague. En effet, selon les Soviétiques, l'ordre du jour de la CSE ne devrait pas être trop chargé et ne porter que sur des questions « mûres » comme le non-recours à la force[174]. L'URSS entend par là discuter d'un thème qui figurent au centre de ses négociations avec la RFA depuis 1966 mais sur lequel les deux pays ne parviennent pas à s'accorder[175]. Le non-recours à la force vise au sens large le règlement pacifique des litiges, mais il peut soulever aussi le problème des frontières.

En effet, si la France la première se montre réticente à ouvrir un dialogue multilatéral sur le non-recours à la force, c'est d'abord parce qu'elle constate que les pays de l'Est lient expressément ce principe à celui de l'intangibilité des frontières. Selon les Français, le non-recours à la force suppose, dans l'esprit des Soviétiques et de leurs alliés, l'acceptation par les Occidentaux de reconnaître les frontières allemandes et la RDA[176]. Le vice-ministre russe des Affaires étrangères l'avoue, le but est d'éviter la réunification de l'Allemagne :

---

[172] Réunion des directeurs politiques français et allemands, 15 décembre 1969, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1629.

[173] Entretien Jurgensen/Drndic, 24 novembre 1969, Belgrade. AN, 5 AG 2 114. Yougoslavie. 1969-1974.

[174] Dépêche 1984, de Seydoux, 2 décembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol. 1577 ; Télégramme n°5400/05, de Seydoux, 25 octobre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RDA, vol. 157.

[175] Dès 1966, le gouvernement de RFA propose dans sa « note de paix » l'échange de déclarations de non-recours à la force avec plusieurs pays socialistes. Le dialogue germano-soviétique qui s'ensuit n'est guère favorable à Bonn. En juillet 1968, tout en dénonçant la renaissance du revanchisme allemand, Moscou exige en échange d'une déclaration sur le non-recours à la force que la RFA reconnaisse les frontières de l'Allemagne et l'existence de la RDA, renonce à ses ambitions nucléaires et déclare nuls les accords de Munich. Bonn refuse ; les négociations restent en suspens pendant un an, jusqu'en juillet 1969. Note de la sous-direction d'Europe centrale, 1er octobre 1969. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1628.

[176] Entretien Beaumarchais/Ruete, 10 novembre 1969, Bonn. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-1970.

« Une unité au centre de l'Europe n'est pas profitable à l'Europe, ni la France ni l'Union soviétique n'y ont intérêt. Le Reich est synonyme de guerre. La manière peut changer mais le Reich demeure le Reich. Nous en avons une expérience solide : elle repose sur vingt millions de morts. »[177]

Les Français décident donc d'élaborer une série de contre-propositions visant à ne pas laisser les Soviétiques installer un *statu quo* en Europe sans contrepartie.

2. La nouvelle attitude française et ses ambigüités

L'intérêt français pour la CSE va ainsi croissant à l'automne 1969. Preuve en est qu'étant en visite à Moscou en octobre 1969, Maurice Schumann se montre positif à l'égard du projet de CSE[178] ; le communiqué publié à la fin du séjour en témoigne. Valéry Giscard d'Estaing, lui aussi à Moscou mais en tant que ministre des Finances, indique à Kossyguine que « les perspectives d'une telle conférence s'inscrivent bien dans les vues de la France depuis quelques années »[179] ; il essaye maladroitement de démontrer qu'elle s'inscrit dans la droite ligne de la politique européenne du général de Gaulle, ce qui ne fait qu'ajouter de l'eau au moulin des Soviétiques – pour lesquels le rapprochement entre le dessein gaullien et l'idée paneuropéenne de l'Est fait partie intégrante de la propagande à l'égard des Occidentaux – et sape la position toutefois prudente de Schumann. Néanmoins, Georges Pompidou lui-même le constate :

« En ce qui concerne la sécurité européenne et l'attitude à prendre, il est exact que la position française est moins négative qu'auparavant. Nous savons que dans tous ces domaines il faut être près des réalités. Quand l'idée a été lancée par les Soviétiques, elle a été considérée comme un ballon d'essai, comme une idée en l'air destinée à embarrasser les autres, à présenter les pays de l'Est comme des pays pacifiques et à essayer, indirectement, de consacrer, notamment en ce qui concerne le problème allemand, le *statu quo*. Aussi les Occidentaux se sont-ils dits : il ne faut pas tomber dans le piège. C'est un fait que la situation a évolué ; pour quelles raisons je ne le sais pas exactement. La conférence, dit-on, n'aura pas lieu au printemps. Soit, mais c'est déjà un changement considérable. C'est ce que j'ai senti dès mon arrivée ; il est bien évident que les réactions des uns et des autres ces derniers temps sont très différentes. »[180]

Pompidou dit ne pas savoir pourquoi la situation vis-à-vis de la CSE a évolué dans un sens favorable au projet soviétique. Pourtant, dans ce même entretien avec le secrétaire général de l'OTAN Manlio Brosio, il explique que, par les contacts qu'ils tentent d'établir avec l'Est, les Allemands ont commencé à préparer la conférence. Ainsi, si le climat européen autour de l'idée de CSE a changé, c'est en raison de l'arrivée de Willy Brandt à la chancellerie en octobre 1969. Dès sa première déclaration gouvernementale en tant que chancelier, il affirme qu'une telle conférence serait utile[181] ; lors de son discours inaugural le 28 octobre, il reconnait l'existence de « deux Etats allemands au sein d'une même nation allemande » et appelle à

[177] Entretien de l'ambassadeur à Moscou avec M. Semionov. Télégramme n°5400/05, de Seydoux, 25 octobre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, RDA, vol. 157.
[178] Entretien Schumann/Brejnev, 13 octobre 1969, Moscou. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2667.
[179] Entretien Giscard d'Estaing/Kossyguine, 16 octobre 1969, Moscou. AMAE, Secrétariat général, entretiens et messages, vol. 39.
[180] Entretien Pompidou/Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN. 5 AG 2 1041. OTAN, relations Est-Ouest. 1969-1974.
[181] Michael SODARO, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, *op.cit.*, p.152.

l'établissement de relations spéciales entre ces deux Etats. Il réclame également un accord avec l'URSS et d'autres pays du pacte de Varsovie sur le non-recours à la force, ainsi qu'un accord quadripartite sur les accès à Berlin-Ouest[182].

Pour Moscou, la reconnaissance de la RDA par Bonn et un accord germano-soviétique sur le non-recours à la force – et par conséquent, dans l'esprit des Soviétiques, sur l'intangibilité des frontières – sont les dernières étapes vers une consécration multilatérale du *statu quo* politique et territorial européen. De fait, il est désormais urgent pour l'URSS d'accélérer le dialogue avec Bonn et d'inclure la RFA dans la préparation de la CSE[183].

La nouvelle *Ostpolitik* de Bonn a un effet immédiat sur l'attitude française à l'égard de la conférence. La France souhaite apparaître aux yeux des dirigeants du Kremlin comme un partenaire indispensable sur les affaires européennes. Plus encore, elle veut se montrer meilleur partenaire que l'Allemagne. L'élection de Brandt pousse les Français à s'engager pour de bon dans ce qui devient le processus d'Helsinki. Le 19 novembre, Georges Pompidou explique à Manlio Brosio que la France ne doit pas demeurer en dehors de la préparation de la CSE et laisser Brandt agir seul au risque de perdre sa place d'interlocuteur privilégié avec Moscou[184], qu'elle a en réalité déjà perdue. Pour le Quai d'Orsay, il faut à la fois éviter d'être isolé parmi les Occidentaux dans une position nettement plus négative que les autres, et refuser toute attitude qui permettrait aux Soviétiques d'utiliser la France pour augmenter encore la pression qu'ils exercent sur le gouvernement allemand[185].

En outre, à partir du moment où la RFA s'engage, avec l'élection de Brandt, vers la reconnaissance de la RDA et un accord sur le non-recours à la force, Paris a tout intérêt à aller de l'avant avec les Soviétiques : on ne risque pas de l'accuser de vouloir consacrer le *statu quo* au dépens de la RFA, étant donné qu'elle le consacre toute seule en négociant avec Moscou. La France n'a plus rien à perdre en acceptant la CSE. Au contraire, elle risque de se retrouver isolée et de voir son influence sur la question allemande s'affaiblir. Nous allons revenir sur ce point à la fin du chapitre.

D'autres raisons expliquent la nouvelle position de la France sur la CSE. En premier lieu, il est clair pour tout le monde qu'une conférence est désormais inévitable dans la mesure où la plupart des Etats européens l'ont accepté et ne parlent quasiment que de cela avec les Soviétiques et leurs satellites. Il est intéressant de noter que l'appel de Prague lancé par le pacte de Varsovie est accueilli timidement par les membres du conseil de l'OTAN à Bruxelles – la France apparaît même la plus enthousiaste – alors que, séparément, chaque pays de l'Alliance atlantique, à l'exception notable des Etats-Unis, se montre réceptif au projet soviétique de conférence[186]. Aux yeux des Français aussi, la CSE constitue un sujet de discussion central avec les Russes, pour ne pas dire le seul, comme le prouve cette remarque de

[182] *Ibid.*, p.152.
[183] *Ibid.*, p.152.
[184] Entretien Pompidou/Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN. 5 AG 2 1041. OTAN, relations Est-Ouest. 1969-1974.
[185] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 octobre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2034.
[186] Télégramme n°1565/73, de Kosciusko-Morizet, 6 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2031.

Georges Pompidou à quelques mois de son séjour en URSS : « Je n'ai au fond pas grand chose à dire aux Russes lors de mon voyage à Moscou. Il serait bon, par conséquent, que je puisse leur apporter un accord plus formel sur la Conférence de Sécurité. »[187]

De fait, sans devenir un passionné du processus d'Helsinki, Pompidou accorde à la question un intérêt plus grand que ce que ne le faisait son prédécesseur ; d'abord parce que cela lui permet de maintenir un dialogue constructif avec les Soviétiques ; en deuxième lieu, contrairement à de Gaulle, il n'est pas foncièrement hostile aux rencontres multilatérales ; enfin, il prend en compte les évolutions mentales et les points de contestation véhiculés par Mai 68 – notamment le refus d'une politique étrangère au-dessus des moyens disponibles – ainsi que la révolution des mœurs qui l'accompagne. Premier ministre au moment des évènements de mai, témoin du décalage croissant entre le dessein du Général et les attentes des citoyens, Pompidou cherche sans doute à adapter la pensée gaulliste à l'air du temps. L'engagement de la France dans la préparation de la CSCE symbolise cette adaptation : tout en faisant des relations avec l'URSS et ses satellites une composante essentielle de sa politique étrangère, la France s'engage dans un processus multilatéral qu'elle ne domine pas. La politique française à l'égard de la CSCE traduit la nécessité nouvelle de conjuguer une meilleure coopération politique entre Européens de l'Ouest avec le besoin d'apporter des résultats concrets au dialogue avec les Européens de l'Est.

Ce nouvel intérêt pour la CSE tient aussi à l'effet que peut avoir la conférence au sein même du pacte de Varsovie. Les Tchèques cherchent à convaincre les Français que son organisation correspond, dans l'esprit des dirigeants de l'Est, à la vision de la détente développée par le général de Gaulle : la CSE sera un forum pour tous les Etats européens ; ils pourront s'y exprimer librement[188]. L'argument fondé sur le refus du bloc à bloc, sur lequel nous allons revenir, est évidemment perçu avec satisfaction du côté français et participe de la conviction de certains diplomates, Jacques Andréani en particulier, qu'une conférence bien ficelée est susceptible d'ébranler la solidarité socialiste imposée de l'autre côté du rideau de fer.

En décembre 1969, c'est au tour des Français d'essayer de convaincre les Allemands que la CSE pourrait permettre à des pays comme la Yougoslavie et la Roumanie, avec lesquelles la France multiplie les consultations politiques et qui depuis août 1968 profitent de l'intérêt renouvelé de l'URSS pour la conférence pour se faire entendre à l'Ouest[189], d'exprimer un point de vue relativement indépendant[190]. On a compris à Paris que les Occidentaux pouvaient profiter de la position de demandeurs des pays de l'Est pour leur faire accepter des objets de

---

[187] Pompidou au secrétaire d'Etat Jean de Lipkowski, 6 janvier 1970. AN, 5 AG 2 1041. OTAN, relations Est-Ouest. 1969-1974.

[188] Entretien Beaumarchais/Trhlik, 22 octobre 1969, Prague. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1629.

[189] La Roumanie et la Yougoslavie tentent de créer une identité commune entre les plus petits pays d'Europe, qu'ils soient de l'Est, de l'Ouest ou neutres, afin de pouvoir participer activement au débat sur la sécurité européenne. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie et l'affirmation de la doctrine Brejnev, elles estiment qu'un soutien inconditionnel à la CSE constitue le seul moyen pour les petits Etats de se faire entendre. C'est à cet argumentaire que la France est sensible. Cf. Jeanne KIRK-LAUX, « Divergence ou coalition : la position des pays de l'Est à l'égard de la CSCE. 1965-1972 » in *Etudes internationales*, vol. IV, n°1-2, mai-juin 1973, pp.90-120.

[190] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 15 décembre 1969, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1629.

négociation éloignés de leurs préoccupations. C'est tout l'enjeu des contrepropositions élaborées au Quai d'Orsay à l'automne 1969 et qui sont à la base de la doctrine française sur la CSCE, que l'on retrouvera tout au long du processus d'Helsinki.

A cet égard, on remarque que la France émet de nombreuses propositions au sein du Conseil de l'Atlantique Nord. La contradiction avec le discours officiel semble flagrante à première vue : à Paris puis à Moscou en septembre et octobre 1969, alors que Brejnev et Gromyko pressent Maurice Schumann d'accepter la CSE une fois pour toutes, le ministre des Affaires étrangères dit ne subordonner la conférence à « aucune condition dilatoire », si ce n'est l'abandon de la conception bipolaire qui caractérise la préparation de la conférence[191]. L'argumentation que Brejnev présente à Schumann ne relève guère de la plaidoirie ; elle se fonde sur un proverbe : « La parole n'est pas un moineau, quand elle s'est envolée on ne la rattrape plus. Moins il y a de moineaux, moins il faut en attraper. » Devant cette envolée lyrique du premier secrétaire du PCUS, qui en appelle, on l'aura compris, à une convocation immédiate de la CSE, le ministre français reste de marbre, exposant les origines gaulliennes du refus du bloc à bloc et la nécessité de préparer la conférence de façon bilatérale. Transparait ici l'attitude à la fois exigeante et pusillanime de la diplomatie française concernant la CSE : il faut réunir toutes les conditions pour ne pas saper les chances de l'Allemagne – et de l'Europe – d'être un jour réunifiée tout en faisant en sorte que la conférence préserve la place d'interlocuteur privilégié de l'Est que s'est assignée la France depuis les années 1960. Les Soviétiques se déclarent favorables à une CSE dépourvue de négociations bipolaires mais, paradoxalement, demandent à Schumann de convaincre ses alliés occidentaux d'accélérer le processus de préparation. En faisant cette demande, le chef du bloc de l'Est s'adresse bel et bien à un représentant du bloc de l'Ouest.

Le refus français du bloc à bloc se fonde principalement sur la crainte du *condominium* soviéto-américain. Ainsi, Schumann émet des doutes sur les conséquences que pourrait engendrer la participation des Etats-Unis et de l'URSS à une même conférence, censée permettre à chaque pays européen de s'exprimer en dehors des blocs[192]. La France ne remet pas pour autant en cause l'idée d'une présence américaine à la CSE dans la mesure où elle admet que le règlement des problèmes issus de la Seconde Guerre mondiale ne peut se faire sans les Etats-Unis et le Canada[193]. La peur du découplage, c'est-à-dire d'un retrait important de troupes américaines du continent, motive également les Français à ne pas promouvoir une conférence limitée aux seuls Européens[194]. Cependant, le risque d'une CSE qui ne serait que le théâtre d'un lien soviéto-américain privilégié est faible à la fin de l'année 1969 : Washington continue à ne porter qu'un faible intérêt au projet soviétique, tout en maintenant une sorte de bienveillance paternelle à l'égard des consultations ouest-européennes en faveur de la

[191] Entretien Schumann/Gromyko, 22 septembre 1969, Paris. AMAE, Secrétariat général, entretiens et messages, vol. 38 ; Entretien Schumann/Brejnev, 13 octobre 1969, Moscou. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2667.
[192] Entretien Schumann/Macovesco, 18 novembre 1969, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2033.
[193] Télégramme n°1565/73, de Kosciusko-Morizet, 6 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2031.
[194] Entretien Alphand/von Braun, 4 novembre 1969, Paris. AMAE, Europe 1966-1970, RDA, vol. 158.

conférence. La Maison Blanche tente de « mener une politique prudente envers l'Union soviétique : assez ferme pour maintenir l'intérêt à l'égard d'une défense commune [atlantique], et assez souple pour empêcher [ses] alliés de se précipiter vers Moscou. »[195]

La position de la France quant à la participation de l'Alliance atlantique aux préparatifs de la CSE reste la même : l'OTAN ne doit jouer aucun rôle car cela renforcerait le bloc à bloc. Une note de la sous-direction d'Europe orientale résume bien le point de vue français :

> « Notre attitude n'est pas toujours bien comprise par nos partenaires, qui croient volontiers, en raison de nos bons rapports avec les Russes, que nous figurons parmi les plus chauds partisans d'une CSE, et qui ont tendance à voir dans notre opposition aux « blocs à blocs » une politique « anti-OTAN », alors que notre souci est essentiellement de ne pas renforcer le bloc de l'Est. »[196]

Cette note, résolument sincère, est rédigée moins d'un mois après le voyage de Schumann à Moscou. Certes son attitude a été positive à l'égard du projet de conférence mais la France n'a toujours pas accepté que se tienne la réunion paneuropéenne. Ainsi, à la fin novembre 1969, l'ambassadeur Zorine demande, en vain, au ministre des Affaires étrangères de l'aider à accélérer la préparation de la conférence en donnant son accord pour une multilatéralisation du processus[197]. Il ne faut donc pas imaginer que l'acceptation française s'est effectuée du jour au lendemain ; elle procède d'un long cheminement qui, au tournant des années 1969 et 1970, est sur le point d'aboutir.

La note du 8 novembre montre que la perspective d'une CSE produit, au Quai d'Orsay comme à l'Elysée, un ensemble de réflexions sur la place de la France au sein des relations Ouest-Ouest. On l'a vu, la France prend activement part aux débats du Conseil de l'Atlantique Nord relatifs à la conférence paneuropéenne. Ce qui ne doit être qu'une instance de concertation devient finalement un lieu incontournable de la préparation occidentale à la CSE, en application du rapport Harmel sur les nouvelles tâches de l'Alliance. Les diplomates français en sont parfaitement conscients ; certains se plaignent même du manque de réalisme de la part de l'Elysée sur cette question :

> « Cette horreur du « bloc à bloc » n'avait pas grand sens. […] L'illusion selon laquelle en évitant d'être un « bloc » nous pourrions amener les Etats communistes à se distancer de Moscou était morte dans le fracas des chars soviétiques entrant dans Prague dans la nuit du 21 août 1968. […] La France avait ses propres conceptions sur la CSCE. Devait-elle ne communiquer ses idées qu'aux pays communistes et renoncer à les faire partager à ses propres alliés ? Comment faire s'il arrivait que spontanément les alliés fassent état d'opinions identiques ? Il fallait éviter de consigner officiellement cette fâcheuse coïncidence. Pareille attitude n'était pas facile à maintenir, encore moins à expliquer. Elle nous interdisait toute propagation de nos idées. Elle était manifestement contraire à la conduite de nos propres ministres, qui, lorsqu'ils se réunissaient deux fois par an avec leurs collègues des pays de l'OTAN, signaient tout naturellement des déclarations qui les engageaient sur des positions communes à l'ensemble de l'alliance. »[198]

Derrière une telle attitude, il faut voir le besoin vital pour les Français de bénéficier d'un organe de concertation ouest-européen. Or, même si la CPE est lancée en décembre 1969, il lui

---

[195] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche. 1968-1973*, vol.1, *op.cit.*, p.399.
[196] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 8 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2031.
[197] Télégramme circulaire n°471, de Beaumarchais, 24 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2667.
[198] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.57.

faut du temps pour qu'elle mette sur pieds de solides instances de concertation. De fait, la France n'a pas le choix : elle ne peut se passer d'une organisation atlantique qui bénéficie, elle, d'une longue expérience de la négociation et de la concertation, et qui réunit les six membres de la Communauté européenne ainsi que deux des trois pays – le Royaume-Uni et le Danemark – qui l'intègreront en 1973.

En outre, le témoignage de Jacques Andréani montre qu'une partie de la diplomatie française ne partage pas la position de l'Elysée – et de Schumann – selon laquelle la CSE permettra aux pays de l'Est d'exprimer un avis différent de celui de Moscou. Ces diplomates ont bien compris le sens qu'il fallait donner à l'intervention soviétique à Prague en 1968 : à l'Est, la normalisation est de rigueur ; le Kremlin réaffirme son leadership au sein du pacte de Varsovie. On perçoit ici l'influence de l'ambassadeur Jean Laloy sur un certain nombre d'agents du Quai d'Orsay : Laloy, spécialiste de l'URSS et figure éminente de la diplomatie française, a incarné, après la Seconde Guerre mondiale, un courant de pensée, au sein même du ministère, fondé sur la méfiance persistante à l'égard des intentions soviétiques, sur un atlantisme non dissimulé et sur une croyance forte en la construction européenne[199]. Ce courant s'est ainsi fréquemment inscrit en porte-à-faux vis-à-vis de la politique étrangère gaullienne, par opposition à celui incarné par Maurice Dejean.

Enfin, ne pas participer aux discussions à l'OTAN va à l'encontre même des intérêts du pays : l'acceptation française et, plus largement, occidentale de la CSE dépend en grande partie de l'évolution des rapports interallemands et, de fait, de la politique à l'Est de la RFA. D'abord pour une question de solidarité occidentale mais aussi de crédibilité, il est nécessaire que les Européens de l'Ouest accordent leur position en fonction de l'attitude de Bonn. Pompidou l'affirme, « c'est parce que l'on ne voulait pas abandonner l'Allemagne ni entériner sa division que la France et les autres gouvernements se sont montrés réservés » à l'égard du projet de conférence[200].

Au final, les représentants de la France à l'OTAN outrepassent les instructions de l'Elysée et du ministère des Affaires étrangères et prennent pleinement part aux discussions atlantiques sur la CSE, alors que, dans le même temps, le président français continue d'émettre des craintes quant aux conséquences du mode de concertation occidental, craignant une trop grande influence des Etats-Unis sur les positions ouest-européennes :

> « Il faut éviter que tout se passe comme si le Pacte de Varsovie faisait des propositions et que l'Alliance y répondait, puisque, dans une telle perspective, la CSE serait finalement une conférence entre l'Union soviétique et les Etats-Unis. Cela nous ne le voulons pas. C'est l'effacement de l'Europe. A l'heure actuelle sans doute les Etats-Unis sont indispensables à l'Europe mais ils ne sont pas en Europe ; par ailleurs, l'Union soviétique bien qu'une grande partie de son territoire soit en Europe, n'est pas spécifiquement européenne. »[201]

A la veille du sommet européen de La Haye, l'engagement de Pompidou en faveur de la coopération politique européenne est clairement perceptible car celle-ci est la seule capable de faire pièce à l'OTAN, d'autant plus qu'il n'apprécie guère l'attitude ambivalente de ses alliés :

---

[199] Thomas GOMART, *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, *op.cit.*
[200] Entretien Pompidou/Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN. 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.
[201] Pompidou à Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN. 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.

« Je vois dans les comptes-rendus qu'au Conseil de l'Alliance tout le monde prend des positions très orthodoxes, mais, ensuite, les dirigeants des différents pays alliés parlent, chacun de son côté, différemment et d'une manière positive. »[202]

En dépit de l'opposition du président français, le Conseil de l'Atlantique Nord constitue incontestablement, jusqu'en 1972, l'institution occidentale de préparation de la CSCE.

3. La philosophie française de la CSCE à l'automne 1969

Les contrepropositions françaises élaborées à l'automne 1969 recouvrent trois séries de thèmes qui correspondent exactement aux futures trois corbeilles de la CSCE : la première englobe les sujets touchant à la sécurité européenne proprement dite et les principes censés commander aux relations entre Etats européens ; la deuxième a trait à la coopération économique, scientifique et technique ; la troisième concerne les échanges culturels et les contacts humains. A ces thèmes, les alliés de l'OTAN, hormis la France, ajoutent, le 25 août 1969 à Bruxelles, celui de la limitation des armements et du désarmement[203].

Pour éviter que la proclamation du non-recours à la force n'aboutisse à une consécration pure et simple du *statu quo* – c'est-à-dire de la division de l'Allemagne – la sous-direction d'Europe orientale du ministère des Affaires étrangères, dirigée par Jacques Andréani jusqu'en 1970, propose au Conseil de l'Atlantique Nord la création d'un « code de bonne conduite » qui serait discuté à la conférence paneuropéenne. Il ne s'agirait pas seulement d'énumérer des principes, tels que respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'égalité des Etats, non intervention dans leurs affaires intérieures, abstention de l'usage et de la menace de la force, mais de discuter avec les pays communistes la question de savoir comment le respect de ces principes peut se concilier dans la situation concrète qui est celle de l'Europe, avec le fait que les pays de l'Est et de l'Ouest ont des systèmes idéologiques différents et appartiennent pour la plupart à des alliances[204]. Par ailleurs, on se demande à Paris s'il ne serait pas bon de réclamer des aménagements permettant, si les alliances subsistent, de leur enlever tout caractère dominateur et d'assurer le respect du droit à la neutralité[205].

L'idée d'un « code de bonne conduite » devient l'un des fers de lance de la position française, puis de celle de tous les pays de la CEE à partir du moment où est lancée la CPE en décembre 1969, à l'égard de la conférence. Si cette attitude se veut avant tout défensive, elle a pour but de tempérer la volonté soviétique de confirmation du *statu quo*, de saper les bases de la doctrine Brejnev en établissant le droit à chaque pays d'Europe d'appartenir ou non à une alliance et d'obtenir des concessions en échange de la présence de la RDA, et donc de sa

[202] Pompidou à Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN. 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.
[203] Mémorandum de l'OTAN, 19 août 1969. AMAE, Europe 1966-1970, OTAN, vol. 2014.
[204] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 13 septembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2014. Cf. aussi le télégramme de Kosciusko-Morizet, 26 août 1969.
[205] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 20 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2032.

reconnaissance, à la CSE[206]. Il s'agit de contrer un projet qui se présente de manière trop favorable à l'URSS.

Dans cette même optique, les premières contrepropositions françaises visent non seulement les relations entre les blocs mais également l'intérieur de ces mêmes blocs. Cette idée fondamentale repose sur la volonté de faire reconnaître aux décideurs de l'Est que « la dualité des systèmes économiques et sociaux existant en Europe ne conduit pas fatalement à un affrontement inexpiable et n'est pas forcément définitive »[207]. Le Quai d'Orsay envisage de faire porter les discussions préparatoires de la CSE sur le terrain de la coopération économique et technique – ce qui correspond au désir exprimé par les appels du pacte de Varsovie – ainsi que des échanges culturels et humains afin de prouver aux régimes communistes qu'au-delà des idéologies, les Européens partagent un héritage culturel commun. S'exprime ainsi une continuité linéaire avec le dessein du général de Gaulle d'une Europe qui « de l'Atlantique à l'Oural » repose sur les mêmes fondations historiques.

A Moscou, Maurice Schumann propose que la coopération figure prioritairement parmi les sujets traités lors de la future conférence, tout simplement parce qu'il est « opportun de commencer par le plus facile »[208]. En effet, nous y reviendrons, les discussions de la CSCE ayant trait à la coopération économique, scientifique et technique posent peu de difficultés, autant d'un côté du rideau de fer que de l'autre. Mais le directeur d'Europe au Quai d'Orsay estime que la coopération doit être étendue aux domaines de la culture, de l'information, de la circulation des personnes et du tourisme. Il s'agit de parvenir à des réalisations concrètes afin que le document produit à l'issue de la conférence ne se borne pas à énoncer une déclaration à caractère général. On souhaite, par exemple, favoriser une plus grande circulation des livres et de la presse entre l'Est et l'Ouest[209] ou apporter des simplifications au système des visas pour faciliter aussi bien les mariages que le tourisme[210]. La France fait état de ces propositions lors des consultations franco-yougoslaves et franco-roumaines de l'automne 1969, au moment où Belgrade et Bucarest usent du projet de CSE pour faire entendre leur voix. Au cours de franches conversations, le directeur adjoint des Affaires politiques du Quai d'Orsay, Jean Jurgensen, explique au sous-secrétaire d'Etat yougoslave aux Affaires étrangères, M. Pesic, qu'il est impossible d'accepter la participation des deux Allemagne à la CSE sans contrepartie, « et la contrepartie c'est la libre circulation des idées et des hommes. »[211] Les Français se posent ainsi en bons soldats de l'*Ostpolitik*.

---

[206] Note du directeur d'Europe, 22 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Réunions quadripartites, vol. 1727.
[207] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 13 septembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2014.
[208] Entretien Schumann/Gromyko, 11 octobre 1969, Moscou. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-1971.
[209] Note du 22 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Réunions quadripartites, vol. 1727.
[210] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 20 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2032.
[211] Entretien Jurgensen/Pesic, 25 novembre 1969, Belgrade. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2034.

Sur le refus de faire de la conférence paneuropéenne un moyen de consacrer le *statu quo*, les points de vue français, roumain et yougoslave concordent[212]. Pour la France, il y va de la crédibilité de sa politique Est-Ouest ; les deux autres cherchent surtout à accroitre leur marge de manœuvre en Europe et à éviter une répétition des évènements de Tchécoslovaquie d'août 1968. C'est ce qu'explique Nicolas Ceausescu à Valéry Giscard d'Estaing en janvier 1970[213]. Par contre, les propositions sur les contacts humains et les échanges culturels sont loin de faire l'unanimité à l'Est. Les Soviétiques les premiers appréhendent avec méfiance de telles idées ; les Roumains ne leur sont pas favorables non plus, ce qui n'est guère étonnant vu la dureté du régime ; les Yougoslaves leur réservent au contraire un meilleur accueil[214]. De fait, on ne se fait guère d'illusions à Paris sur la portée des concessions susceptibles d'être obtenues.

Le directeur d'Europe, Claude Arnaud, relève que le principal obstacle à la coopération culturelle avec l'Est ainsi qu'au mouvement des personnes vient du contrôle exclusif des organes de l'Etat socialiste sur l'ensemble des instances touchant à ces questions[215]. Les Soviétiques considèrent en effet les activités des artistes et des écrivains comme l'émanation de la communauté politique à laquelle ils appartiennent. C'est l'une des missions essentielles de l'Etat que d'organiser et de contrôler la vie culturelle du pays, qui prend pleinement part à la lutte idéologique contre le capitalisme. De leur côté, les Occidentaux adoptent une approche fondée sur la liberté individuelle, même si des pays comme la France ou l'Italie disposent d'organismes officiels solides consacrés à la culture. Par conséquent, pour Moscou, le développement des échanges culturels peut s'avérer dangereux. Mais nous allons voir que pour la France – qui se fait rapidement l'avocat occidental de ce thème – la question des relations culturelles doit être privilégiée en ce qu'elle apparait moins provocante vis-à-vis des Soviétiques que celle touchant à la circulation des hommes et des informations, bien qu'elle puisse avoir des effets tout autant redoutables sur la cohésion du bloc communiste.

Les Français se posent aussi la question de l'inclusion ou non du respect des droits de l'homme parmi les contrepropositions à présenter aux Soviétiques. Une première approche est tentée par Maurice Schumann quand il est en URSS. En échange d'une attitude française plus positive à l'égard du projet de conférence sur la sécurité, les Russes acceptent de faire figurer dans le communiqué final qu'ils confirment leur respect des dispositions de la Charte des Nations unies sur « la défense des droits inaliénables de l'homme et des peuples. »[216] Les nombreuses lettres envoyées au Quai d'Orsay par des réfugiés venus de l'Est expliquent en partie l'initiative du ministre. Une rencontre officielle entre un dirigeant français et les décideurs du pacte de Varsovie implique en général la remise, de manière discrète, par la France aux autorités du pays concerné d'une liste de personnes dont la situation familiale – il

[212] Télégramme circulaire d'Alphand, 8 décembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2031.
[213] Entretien Ceausescu/Giscard d'Estaing, 14 janvier 1970, Bucarest. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2033.
[214] Compte rendu de la réunion des directeurs politiques français et allemand, 15 décembre 1969, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1629.
[215] Note du 22 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Réunions quadripartites, vol. 1727.
[216] Jacques BARIETY, « La France, les droits de l'homme et la conférence d'Helsinki » in Antoine FLEURY, Carole FINK, Lubor JILEK, (eds.), *Les droits de l'homme en Europe depuis 1945*, Bruxelles, Peter Lang, 2002, p.304.

s'agit souvent de demandes visant à rapprocher les membres d'une même famille – dépend d'autorisations spécifiques distribuées au compte-goutte. Pour la plupart des responsables diplomatiques français, le thème des droits de l'homme, aussi noble soit-il, est susceptible de constituer une barrière à la détente dans la mesure où insister sur ce point délicat risque de mener à l'échec l'ensemble des négociations Est-Ouest. La sous-direction d'Europe orientale d'Andréani convient que la discussion sur ce sujet pourrait rapidement devenir insupportable pour les pays de l'Est ; elle pourrait être assimilée à une tentative de détachement des Etats socialistes de l'URSS ou de restauration en Europe de l'Est de régimes non-socialistes[217]. Jacques Andréani résume bien cet état d'esprit :

> « Les pays de l'Ouest auraient pu camper sur une position rigoureuse et en fait négative, qui aurait consisté à subordonner la réunion de la conférence à un changement radical de la société et de la politique des pays communistes. […] Que répondait le « réalisme » ? Il répondait qu'une attitude trop exigeante réduirait à néant les progrès déjà accomplis. Placer comme condition la démolition du mur de Berlin ou l'évacuation de la Tchécoslovaquie équivaudrait à un refus. En outre, la sagesse recommandait de ne pas mettre en cause les régimes politiques. Notre but n'était pas de détruire le communisme, mais de le rendre plus ouvert. D'ailleurs, les Russes de leur côté n'avaient pas encouragé les deux partis communistes les plus puissants d'Europe de l'Ouest, le Français et l'Italien, à rechercher la prise du pouvoir. Ils avaient à leur façon respecté la division du monde. Nous devions en faire autant. »[218]

Andréani cherche alors à définir une position intermédiaire entre le devoir occidental d'œuvrer au respect des droits de l'homme et la nécessité de ne pas provoquer les Soviétiques. En outre, il importe à la France d'éviter toute contradiction : elle conçoit que la conférence paneuropéenne proclame la non intervention dans les affaires intérieures mais à condition que cela s'applique aux pays d'un même bloc. Or, le thème des droits de l'homme suppose une remise en question du régime intérieur. On se souvient à Paris que les tentatives de l'ONU pour intervenir dans les affaires françaises au moment de la guerre d'Algérie ont été désagréablement vécues par les gouvernements alors au pouvoir. Néanmoins, aux yeux de certains diplomates en poste en Europe de l'Est ou qui y ont été, les Occidentaux devraient laisser de côté leurs états d'âme et profiter du profond désir soviétique de conférence pour condamner fermement les régimes communistes[219]. Nous verrons dans les chapitres suivants que le durcissement de l'attitude du Kremlin à l'égard des dissidents, l'intérêt croissant des opinions publiques occidentales pour le respect des droits de l'homme et la détérioration des relations franco-soviétiques dans les dernières années de l'ère Pompidou conduisent la France à se montrer plus ferme sur cette question.

Parmi les thèmes que les uns et les autres imaginent pouvoir être soumis aux négociations de la CSE, le désarmement et la création d'un organisme permanent de sécurité soulèvent une réelle désapprobation en France, qui n'est cependant pas générale. On craint au Quai d'Orsay que les Soviétiques puissent proposer que la conférence tienne plusieurs sessions et que des groupes de travail aient la possibilité de se réunir entre les sessions. On aboutirait ainsi à une CSE quasi permanente, dont le secrétariat serait probablement assuré par la Finlande,

---

[217] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 13 septembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2014.
[218] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.42-43.
[219] Entretiens avec Henri Froment-Meurice et Philippe Husson, novembre 2008 et février 2009, Paris.

dangereusement exposée aux pressions de Moscou. La direction d'Europe estime que l'Occident aurait intérêt à prendre les devants et à proposer un organisme de substitution : elle imagine par exemple un Conseil de l'Europe transformé, gardant son siège à Strasbourg[220]. Pour les Français, l'idée soviétique d'un organisme permanent est « une machine de guerre contre le Marché commun et l'Alliance atlantique, un pas vers la neutralisation de l'Europe »[221]. Cette peur de la neutralisation est, nous allons le voir, récurrente à Paris, en particulier lorsque Willy Brandt accentue son *Ostpolitik*.

Enfin, si les Français sont hostiles aux MBFR, ils sont partagés quant à l'utilité de discuter de mesures de désarmement à la CSE. Alors que l'ambassadeur Seydoux explique aux Soviétiques que les autorités françaises émettent des réserves à ce sujet[222], Schumann pense que le désarmement, associé à la question allemande, doit être le thème majeur du volet « sécurité » de la conférence[223]. Le ministre semble adopter une attitude qui contraste avec la position traditionnelle de la France. Ce n'est pourtant pas le cas : à partir du moment où chaque pays participant à la CSE s'exprime en son nom propre et n'est pas soumis à la volonté commune d'une alliance, Paris ne s'oppose pas à ce que le désarmement figure à l'ordre du jour des discussions. Son hostilité aux MBFR tient d'une part à son souci de préserver l'intégrité de sa force nucléaire stratégique et son autonomie de décision en matière militaire et d'autre part à son refus du bloc à bloc. Le discours de Schumann change quand certains pays envisagent de lier les négociations MBFR à celles de la CSE.

4. L'élaboration du préalable allemand

Le problème de la participation de la RDA représentant l'obstacle majeur à la tenue d'une CSE, c'est le gouvernement de RFA qui, du fait de la campagne de l'Est en faveur de la conférence, subit la pression la plus forte concernant la reconnaissance du « régime de Pankow »[224]. Alors qu'il s'apprête à accéder à la chancellerie, Brandt tente de convaincre Gromyko de la nécessité de clarifier les relations interallemandes avant toute reconnaissance effective ; dans le cas contraire, l'atmosphère à la conférence serait particulièrement tendue, d'autant plus qu'à l'automne 1969, la RDA multiplie les difficultés à l'encontre des voies d'accès terrestres à Berlin-Ouest[225].

Par ailleurs, les dirigeants ouest-allemands sont inquiets de voir les Russes tirer profit de leur projet de CSE pour « barguigner dans la négociation bilatérale que les Allemands leur ont

[220] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 20 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2032.
[221] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.45.
[222] Télégramme de R. Seydoux, 2 décembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2014.
[223] Entretien Schumann/Gromyko, 11 octobre 1969, Moscou. AN 5 AG 2 112. URSS. 1969-1971.
[224] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 octobre 1969. AMAE, Europe 1966-70, Organismes internationaux…, vol. 2034.
[225] Télégramme n°4692/700, de F. Seydoux, 25 septembre 1969. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol. 1577.

proposée » sur le non-recours à la force[226]. S'y ajoute la crainte que les Soviétiques s'appliquent tout autant à faire traîner les choses du côté des trois alliés et de leurs sondages sur Berlin afin d'aboutir à une conférence où ils pourraient plus facilement faire passer leurs thèses, du moins celles qui concernent les principes pour hypothéquer en leur faveur un futur règlement de paix allemand. Par conséquent, Bonn souhaite que les pays occidentaux ne fassent pas de nouveaux pas vers l'acceptation de la conférence avant que les pourparlers interallemands ne se soient eux-mêmes développés.

La position française, fixée de concert avec les Britanniques, est claire : il faut laisser la RFA tâter le terrain de la CSE et améliorer ses rapports avec la RDA, mais à la condition stricte qu'elle informe exactement les trois Occidentaux de ses conversations avec l'Est[227]. Georges Pompidou est très ferme sur ce point :

> « Nous sommes en faveur de la détente et des conversations bilatérales en toutes circonstances. Nous ne reprochons certes pas aux Allemands de rechercher ces contacts soit avec les Russes, soit avec les Polonais, soit avec les Allemands de l'Est, mais comme notre attitude est dictée à la fois par notre amitié et par notre alliance, il est naturel également que nous soyons tenus au courant, en permanence, des ces négociations, de ces entretiens et de la progression des idées. »[228]

Il s'agit de se prémunir contre des concessions trop importantes des Allemands de l'Ouest envers Moscou et Berlin-Est. Ainsi, Schumann réclame une coordination des politiques française et allemande à l'égard de la conférence sur la sécurité européenne, de la renonciation à la force et des sondages relatifs à Berlin. A ses yeux, il est indispensable que ces trois discussions ne soient pas menées séparément mais fassent l'objet d'une concertation et d'une étude commune[229]. Dès lors que Brandt devient chancelier, les Français s'emploient à convaincre les Allemands de la nécessité de ce lien tout en affirmant aux Soviétiques que la France n'émet aucune condition préalable, si ce n'est le refus du bloc à bloc, à la tenue de la conférence.

Lors de son discours d'investiture, le 28 octobre 1969, Brandt résume les principes de l'*Ostpolitik* par la formule « *Wandel durch Annäherung* » – le changement par le rapprochement – et explique que le but de sa politique est d'éviter que la division ne conduise à une rupture culturelle et psychologique des deux Allemagne, en plus d'une rupture administrative et politique déjà consommée. Aussi le chancelier décide-t-il de reconnaître l'existence des deux Etats allemands et les « réalités de 1945 ». Dans cette optique, la réunification doit intervenir au terme d'un long processus qui comprend, après la reconnaissance des frontières, l'instauration d'un nouveau système de sécurité en Europe. Egon Bahr envisage des mesures de désarmement ainsi qu'un accord entre l'OTAN et le pacte de Varsovie. Les deux alliances militaires seraient ensuite supprimées pour faire place à un

---

[226] Télégramme n°6046/52, de F. Seydoux, 26 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-70, Organismes internationaux…, vol. 2032.
[227] Entretien Beaumarchais/Sir Thomas Brimelow, 25 novembre 1969, Paris. AMAE, Secrétariat général, entretiens et messages, vol. 40.
[228] Entretien Pompidou/Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN, 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.
[229] Entretiens Schumann/von Braun, 8 et 16 octobre 1969, Paris. AMAE, Secrétariat général, entretiens et messages, vol.s 38 et 39.

système de sécurité paneuropéen dans lequel l'Allemagne serait réunifiée. Brandt, qui dirige un gouvernement de coalition formé du SPD et du parti libéral FDP, se déclare ainsi prêt à signer le traité de non-prolifération nucléaire de 1968, ce qui constitue pour les Soviétiques une condition préalable au rapprochement[230].

En France, le Quai d'Orsay considère contradictoires les propos tenus par la RFA à l'intention de l'Est et ceux adressés au reste du monde. On reproche au gouvernement fédéral d'inciter ses alliés à maintenir l'ostracisme à l'égard de Berlin-Est dans les rapports bilatéraux comme au sein des organisations internationales alors que Bonn reconnaît l'existence de la RDA et propose même d'avoir avec elle des conversations au niveau le plus élevé. Pour la France, cette attitude des dirigeants ouest-allemands ne peut que favoriser le « régime de Pankow » ; elle reflète « leur incertitude quant aux possibilités de progresser sérieusement dans la réalisation de leur programme. » Si les Polonais se montrent ouverts à toute intensification du dialogue avec la RFA, la RDA se veut plus négative, consciente des risques que pourrait comporter pour elle une normalisation avec l'Allemagne occidentale. Les projets de Brandt visant à établir des liens de nature particulière avec Berlin-Est lui paraissent d'autant plus dangereux qu'ils sont susceptibles d'éveiller des échos favorables dans certains pays de l'Est. Ulbricht réclame donc avec insistance la reconnaissance complète, dite « de droit international », qui ferait de la RFA et de la RDA deux Etats étrangers[231]. Quant aux Soviétiques, les Français estiment que leur principal souci est de concilier leur volonté de développer le dialogue avec Bonn avec leur désir de maintenir les chances de succès d'une CSE et la nécessité de tenir compte des inquiétudes des décideurs est-allemands[232]. Brandt mise sur l'intérêt de Moscou pour la CSE afin d'obtenir des résultats rapides sur le plan interallemand mais, selon la sous-direction d'Europe centrale, la situation risque de tourner en faveur de l'URSS et de la RDA[233].

En effet, le Quai d'Orsay juge Brandt trop optimiste : Moscou n'encouragera pas l'établissement de liens denses entre les deux Allemagne. En outre, la puissance économique de la RDA constitue un moyen de pression sur ses partenaires du COMECON ; Bonn n'a donc que très peu de chances de parvenir à isoler Berlin-Est qui, en se servant de la plus grande légitimité que lui confère la politique du chancelier ouest-allemand, va pouvoir développer de nouvelles capacités de résistance. Brandt, en fragile équilibre, sera conduit à de nouvelles concessions, dont la reconnaissance intégrale de la RDA. Le jugement français à l'égard des intentions du nouveau gouvernement fédéral apparaît ainsi particulièrement sévère. On se plaint à Paris du fait que la RFA n'ait pas consulté ses alliés avant de reconnaître l'existence de

---

[230] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, pp.498-501.

[231] Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil : East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001, pp.7-36.

[232] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 6 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol. 1546. Selon la note, Bonn justifie son discours contradictoire sur la reconnaissance de la RDA par des pays tiers en affirmant que Berlin-Est sera plus enclin à réserver un accueil favorable aux propositions de Bonn si Ulbricht sent que l'évolution des rapports internationaux de la RDA en dépend. Au contraire, tout progrès vers la reconnaissance par des pays tiers ne pourrait que durcir l'attitude est-allemande à l'égard de Bonn.

[233] Télégramme 5480/98, de F. Seydoux, 29 octobre 1969. Europe 1966-1970, RDA, vol. 158. Sur le projet de CSE, « le chancelier s'en tient à la constatation qu'une telle initiative, si elle est bien préparée, pourrait marquer une étape importante dans l'évolution des rapports entre les pays de l'Ouest et de l'Est du continent. »

deux Etats en Allemagne. Les indications fournies ont été vagues et fragmentaires alors qu'elles touchent aux intérêts même de la France.

D'abord, celle-ci craint qu'à la conférence paneuropéenne, si elle a lieu, l'URSS et la RFA jouissent d'une situation privilégiée en raison de négociations germano-soviétiques préalables sur plusieurs points de l'ordre du jour, notamment sur le non-recours à la force, principe qui, on l'a vu, n'a pas les faveurs de la France parce qu'il est perçu par Moscou comme étant concomitant à l'intangibilité des frontières. Deuxièmement, l'*Ostpolitik* pourrait remettre en cause la position française à Berlin et le statut de la ville : si la RDA accroît son crédit international, les trois puissances alliées verront probablement s'effondrer l'édifice juridique berlinois sur lequel repose leur présence dans l'ancienne capitale du Reich. De plus, les velléités grandissantes de Bonn concernant ses liens avec Berlin-Ouest vont à l'encontre du quadripartisme, même si Brandt n'a aucun intérêt à renoncer à ce dernier étant donné qu'il constitue la garantie d'une réunification future. Il ressort de tout cela « la nécessité impérieuse » pour la France et ses alliés américain et britannique « d'être informés de façon complète et détaillée des intentions du gouvernement fédéral à l'égard des pays de l'Est et de la manière dont cette politique est mise en œuvre. »[234] La France souhaite avoir son mot à dire sur ces questions et connaître les objectifs précis de la RFA. Schumann ne manque pas de le faire savoir à son homologue allemand, Walter Scheel, lors du dîner quadripartite du 3 décembre 1969, nous allons y revenir.

Auparavant, pour rassurer le gouvernement français, le chancelier envoie à Paris son conseiller spécial pour les affaires franco-allemandes, Carlo Schmid, afin qu'il explique à Pompidou que la France n'a rien à craindre des nouvelles initiatives de la RFA : « La coopération franco-allemande deviendra le pivot de notre politique. » Le président de la République dit comprendre et soutenir la politique de Brandt, reconnaissant que la répression du Printemps de Prague suppose désormais que le dialogue avec l'Est passe d'abord par Moscou[235]. Si le Quai d'Orsay juge indispensable de tirer du désir soviétique de CSE la contrepartie d'une négociation sur Berlin, Pompidou voit toujours un danger dans ce genre de discussion.

Pourtant, le directeur d'Europe, Claude Arnaud, et la sous-direction d'Europe orientale pensent que les alliés occidentaux devraient être exigeants en ce qui concerne les améliorations à apporter aux accès à Berlin et aux communications à l'intérieur de Berlin : « Les sacrifices que nous demanderions aux Soviétiques seraient en effet payés finalement par les Allemands de l'Est, principaux bénéficiaires de la conférence. » Ils cherchent donc d'une part à s'assurer – ce que Brandt veut également – que la reconnaissance *de facto* de la RDA ne sera pas interprétée comme une reconnaissance *de jure*, songeant à obtenir par l'intermédiaire de l'URSS une déclaration de la RDA, et d'autre part à empêcher que la CSE ne se saisisse de problèmes de la compétence réservée des Quatre sur l'Allemagne. Pour ce faire, les Français

[234] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 24 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol. 1546.
[235] Wilfried LOTH, « Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou » in Piers N. LUDLOW (ed.), *European integration and the Cold War : Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, *op.cit.*, pp.54-55.

souhaitent obtenir des Soviétiques leur assurance que ce ne sera pas le cas[236]. De plus, aux yeux du directeur politique Jean Jurgensen, une amélioration des accès à Berlin pourrait être un test sur les intentions soviétiques à propos du non-recours à la force[237].

Pompidou et le ministère des Affaires étrangères sont cependant d'accord quant à la nécessité de bien préparer la conférence : la préparation se ferait dans un premier temps par le biais de consultations bilatérales puis, la France se ralliant ici à une idée ouest-allemande, par celui d'une conférence préparatoire directe qui définirait les conditions de la participation des deux Allemagne[238]. Toutefois, au-delà de ces considérations techniques, le gouvernement français est conscient qu'il est impossible d'ignorer l'importance de la RDA sur la scène internationale, surtout qu'à la fin des années 1960 certaines municipalités de France font pression sur le Quai d'Orsay pour faciliter les jumelages avec les communes est-allemandes. D'un côté, ne pas délivrer les visas aux délégations désireuses de se rendre en RDA lui fait courir le risque d'une campagne publique de la presse communiste contre ce refus systématique ; de l'autre, s'écarter de la position ferme maintenue par les alliés peut engendrer une multiplication des manifestations en faveur de la reconnaissance, le vingtième anniversaire de la RDA approchant à grands pas[239]. La France n'a d'autre choix que de se ranger derrière la position de Bonn. Voilà pourquoi également Paris voit d'un mauvais œil les propos contradictoires des dirigeants de la RFA sur les modalités de reconnaissance de l'autre Etat allemand.

Le 3 décembre 1969, devant ses homologues américain, britannique et allemand, Maurice Schumann résume la position française à l'égard de la CSE et demande à la RFA plus de clarté sur ses intentions. Le ministre réaffirme l'appui de la France à toute politique d'ouverture à l'Est, estimant qu'il faut encourager au maximum les velléités de liberté des satellites. Il souligne que cela n'est possible que si l'on avance pas à pas ; il s'agit d'éviter une répétition dramatique des évènements de Budapest en 1956 et de Prague en 1968. Schumann appelle à venir en aide aux pays de l'Est par la voie d'une politique d'ouverture. Mais ce qui le préoccupe davantage, c'est le statut de Berlin. Il n'est pas certain, selon lui, que les négociations sur les accès relèvent des rapports interallemands. Il lie immédiatement ce problème à celui de la CSE : une conférence dont le seul objet serait de consacrer le *statu quo* et de reconnaître la RDA ne peut se justifier qu'en échange d'une amélioration des liaisons extérieures de Berlin.

En réalité, les buts assignés par la RFA à la CSE vont bien au-delà de ce que s'imagine Schumann, et Bonn n'a aucune intention de remettre en cause les droits quadripartites, au contraire. La stratégie des Allemands, que l'on retrouve dans le rapport Bahr de septembre 1969 sur « la politique étrangère du futur gouvernement fédéral » consiste à rendre

---

[236] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 20 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, Organismes internationaux…, vol. 2032.
[237] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 15 décembre 1969, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol. 1629.
[238] Entretien Pompidou/Brosio, 19 novembre 1969, Paris. AN. 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.
[239] Ulrich PFEIL, « Le rôle de la RDA dans les relations entre la France et l'Allemagne fédérale de 1966 à 1969 » in Ulrich PFEIL dir., *La RDA et l'Occident. 1949-1990*, *op.cit.*, p.353.

interdépendants la CSE, les MBFR et la signature d'un traité fondamental avec la RDA[240]. Dans l'esprit d'Egon Bahr, la conférence doit servir de base à la création d'un système de sécurité européen dans lequel le retrait des troupes étrangères du territoire des deux Allemagne conduirait à l'apaisement des tensions Est-Ouest et, à terme, à la réunification allemande. En 1969, la priorité pour Brandt est de réunir toutes les conditions à l'ouverture de la CSE et, de fait, à l'application du plan Bahr. Il importe donc avant tout de faire en sorte que les deux Etats allemands siègent sur un pied d'égalité à la conférence, qu'ils ratifient le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, que la ligne Oder-Neisse soit reconnue et que le statut quadripartite de Berlin soit confirmé[241].

Si la France éprouve une certaine nervosité à l'égard des intentions allemandes, c'est parce qu'elle craint – nous y reviendrons plus longuement dans le chapitre suivant – qu'une reconnaissance de la RDA mène Moscou à transférer au « régime de Pankow » le contrôle des accès à Berlin-Ouest, ce qui signifierait une grave remise en cause des droits quadripartites. La France cherche donc en priorité à préserver ses intérêts en Allemagne. Schumann demande à ce que les choses soient claires avant d'aller plus loin dans l'*Ostpolitik*. Pour lui, la question qui commande à la suite des évènements est la suivante : la RFA entend-t-elle se résoudre à participer sans condition à la CSE ou ne compte-t-elle s'y rendre que si des progrès ont été réalisés dans les trois négociations du moment ? Le ministre fait référence aux discussions de la RFA avec l'URSS et la Pologne sur le non-recours à la force et le problème des frontières, celles concernant les responsabilités soviétiques quant au règlement définitif de la question allemande et celles sur les rapports interallemands. Schumann estime que ces thèmes de discussions ont en commun de soulever le problème berlinois. Il suggère par conséquent, de manière plus ou moins implicite, de lier l'acceptation de la CSE à des négociations sur l'amélioration des accès à Berlin. Dans le cas contraire, une reconnaissance précoce *de facto* ou *de jure* de la RDA saperait les bases de la présence alliée dans la ville[242].

Walter Scheel se félicite du parallélisme entre les trois négociations entamées par la RFA et les propositions alliées sur Berlin. Il acquiesce au discours français : la question berlinoise est au cœur du problème et il revient aux Quatre de s'en préoccuper sans que cela ne soit abordé dans le dialogue interallemand. Le ministre allemand indique que, dès la proposition de conférence, la RFA a essayé d'obtenir de ses alliés qu'elle soit subordonnée à la conclusion préalable d'arrangements pratiques, qu'il refuse d'appeler « conditions préalables », pour que la CSE n'équivaille pas à une confirmation du *statu quo*. Parmi ces arrangements, figurent la diminution de l'antagonisme entre les deux Allemagne et le règlement des modalités de leur participation à la conférence. Voilà pourquoi il faut des entretiens préalables entre la RFA et la RDA, ce que le ministre britannique approuve pleinement. Scheel conclue en demandant à ce que l'ordre du jour de la CSE ne se limite pas à celui défini à Budapest et à Prague par le pacte

[240] Oliver BANGE « An Intricate Web. *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification », *art.cit.*, p.32.
[241] *Ibid.*, pp.32-33.
[242] Entretien Schumann/Rogers/Stewart/Scheel, 3 décembre 1969, ambassade de RFA à Bruxelles. AMAE, Europe 1966-1970, Réunions quadripartites, vol. 1727.

de Varsovie mais incorpore également le problème de la diminution équilibrée des forces. Sur ce dernier point, ainsi que sur la volonté affirmée des Allemands d'une préparation occidentale au sein de l'Alliance atlantique, l'opposition française est patente. Quant aux Américains, ils expriment une position proche de celle des Français, conditionnant la CSE à des négociations sur Berlin. La stratégie du *linkage* définie par Kissinger, qui consiste à lier les problèmes les uns aux autres, tourne à plein régime.

En décembre 1969, à la veille du sommet de l'OTAN et du coup d'envoi de la CPE à La Haye, la France a adopté une position mieux définie à l'égard du projet de conférence sur la sécurité européenne. Face à la normalisation opérée dans chaque camp après l'invasion de la Tchécoslovaquie, l'application du rapport Harmel et l'arrivée au pouvoir de Willy Brandt, Paris pose les bases d'une politique que l'on retrouve durant tout le processus d'Helsinki en ce qu'elle s'oppose à toute conférence qui verrait le triomphe du bloc à bloc et la consécration du *statu quo* européen. Surtout, pour mettre fin au rôle croissant de l'Alliance atlantique dans la préparation de la CSE et parce qu'il tient àune politique commune envers l'Est proprement ouest-européenne et détachée de l'influence des Etats-Unis, le président Pompidou engage son pays dans la coopération politique européenne, plus à même de servir les intérêts de la France et de ses partenaires. Pour éviter que la conférence n'ait pour seul résultat de geler la division allemande et de réaffirmer la doctrine Brejnev, les Français élaborent une série de contrepropositions fondées sur des idées concrètes de coopération et d'échanges entre les deux côtés du rideau de fer. Il s'agit maintenant de les faire accepter par l'URSS et ses alliés.

D'autre part, alors que Bonn multiplie les initiatives en matière d'*Ostpolitik* et dans le but de contourner les difficultés que pourrait poser la reconnaissance directe de la RDA, notamment concernant les droits quadripartites sur Berlin, la France lie expressément la tenue de la conférence à l'ouverture de négociations sur les accès à l'ancienne capitale du Reich, même si, à l'instar de la position de la RFA à propos de l'amélioration des rapports interallemands, elle refuse officiellement de qualifier cela de « condition préalable ». Tandis que sous de Gaulle la France faisait de la normalisation des relations entre les deux Allemagne l'étape obligée vers la conférence paneuropéenne, les négociations des Quatre sur Berlin deviennent désormais prioritaires et doivent précéder toute évolution des discussions Est-Ouest. En souhaitant garantir le statut de l'Allemagne, la France entend protéger son statut à elle, c'est-à-dire celui d'une puissance moyenne victorieuse de la Seconde Guerre mondiale et disposant d'un droit de regard sur l'avenir de l'Allemagne dans son ensemble.

CHAPITRE 3. LA CSCE, PIERRE ANGULAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA FRANCE, Décembre 1969 – septembre 1971

Le mois de décembre 1969 correspond, davantage à l'Ouest qu'à l'Est, à une période riche en rencontres multilatérales dont les décisions ont des conséquences majeures pour les années qui suivent. Les 1er et 2 décembre, la conférence des Six de la Communauté européenne à La Haye ouvre la voie aux adhésions britannique, irlandaise, danoise et norvégienne, à l'Union économique et monétaire (UEM) et à la Coopération politique européenne (CPE). Les 3 et 4 décembre, les dirigeants du pacte de Varsovie réunis à Moscou se satisfont de l'évolution des questions européennes dans les derniers mois de 1969, notamment du chemin parcouru par le projet de conférence paneuropéenne et de l'arrivée au pouvoir de Brandt qui traduit, selon le communiqué final, « les changements qui ont lieu parmi une partie de l'opinion de la RFA. » Enfin, les 4 et 5 décembre, à Bruxelles, la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord pose les conditions à l'ouverture de négociations multilatérales visant à préparer le terrain d'une CSE.

Il est désormais clair que si la conférence paneuropéenne doit être organisée, les Etats-Unis et le Canada y participeront et elle devra traiter de la sécurité et de la coopération entre Etats. S'impose ainsi, entre décembre 1969 et l'automne 1970, le terme de CSCE. D'après certains diplomates, Jacques Andréani lui-même a largement contribué à rendre automatique l'adjonction du « C » dans les échanges politiques et diplomatiques entre l'Est et l'Ouest[1]. En septembre 1971, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, Maurice Schumann insiste pour que l'histoire retienne le nom de Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe : « en Europe », et non pas « européenne », car « la place de deux grands pays de l'Amérique du Nord doit y être marquée » ; « Sécurité et Coopération » car il importe que ces deux notions soient « complémentaires et indissociables »[2].

Pour la France, la CSCE doit se traduire par un vrai développement des échanges de toutes natures, de part et d'autre du rideau de fer : il s'agit de ne pas se limiter au cadre strictement diplomatique et d'aboutir à des résultats concrets, dans la droite ligne de la politique de détente initiée par de Gaulle. Depuis le milieu des années 1960, les Français estiment que le relâchement des tensions Est-Ouest ne doit pas bénéficier seulement aux Etats, mais également aux individus, par le biais de l'amélioration des relations économiques, culturelles et humaines entre les peuples. Le « C » de CSCE est ainsi le reflet de cette volonté française et Paris entend bien faire en sorte que la future conférence place à un niveau équivalent sécurité et coopération.

---

[1] Entretiens avec Paul Poudade et François Plaisant, décembre 2008.

[2] Discours de Maurice Schumann devant l'Assemblée générale des Nations Unies, 28 septembre 1971, in *La politique étrangère de la France*, 2e semestre 1971, La Documentation française, Paris, 1972, p.134.

Pour la France, les enjeux de la période qui s'étend des rencontres occidentales de décembre 1969 à la signature de l'accord quadripartite sur Berlin le 3 septembre 1971 sont nombreux, essentiels et liés les uns aux autres. La position internationale de la France repose sur un équilibre fragile issu de l'ère gaullienne mais que le président Pompidou cherche à consolider. Il s'agit de permettre aux Démocraties populaires de s'exprimer en leur nom tout en préservant les liens privilégiés avec l'URSS, de parvenir à une meilleure harmonisation des diplomaties européennes face au risque de *condominium* soviéto-américain tout en maintenant de bonnes relations avec les Etats-Unis et en faisant en sorte qu'ils ne diminuent pas leurs effectifs militaires en Europe. Il importe également d'accepter l'élargissement de la Communauté en contrôlant que l'engagement européen de la Grande-Bretagne reste en adéquation avec les intérêts français. Enfin et surtout, il faut soutenir et canaliser l'*Ostpolitik* de Brandt tout en réaffirmant la primauté des droits quadripartites sur l'Allemagne et Berlin et en évitant que la RFA ne dévie vers l'Est. A travers cette dernière question, c'est tout le statut français de vainqueur de la Seconde Guerre mondiale – et celui allemand de vaincu – qui est en jeu. Plus largement, au prisme de l'ensemble des problèmes qui viennent d'être énumérés, ressort la volonté de la France de demeurer une puissance, moyenne certes, mais qui compte sur l'échiquier européen et mondial.

La CSCE constitue le lien entre chacune de ces questions. Elle est, aux yeux des Français, le ciment du dialogue franco-soviétique au début des années 1970, le meilleur moyen de permettre aux satellites d'exprimer leur point de vue, un instrument de canalisation de l'*Ostpolitik*, le remède paneuropéen au *condominium* entre les deux Grands et à la frustration française de ne plus mener la détente à l'Ouest et un terrain d'expérimentation pour la CPE. En outre, sa tenue est subordonnée à l'accord quadripartite sur Berlin et, pour les partenaires atlantiques de la France, à l'ouverture de négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces. La CSCE est donc au cœur des enjeux Est-Ouest durant la première moitié de la décennie 1970. Il apparaît essentiel de voir selon quel schéma la France entend conjuguer ses différents objectifs avec le projet de conférence européenne.

La période qui va de décembre 1969 à septembre 1971 forme un ensemble unitaire dans lequel tous les problèmes touchant à la sécurité européenne sont connectés entre eux par le biais de négociations nombreuses et intenses. La détente semble alors, à plus d'un titre, solidement instaurée et donne l'impression d'un foisonnement diplomatique exceptionnel du fait de la volonté de chaque pays européen de ne pas rester à l'écart du rapprochement Est-Ouest. Ainsi se déroulent, durant ces quelques mois, plusieurs discussions décisives dont l'Allemagne constitue le sujet central. Cela va des négociations sur le statut de Berlin aux conversations interallemandes, en passant par les pourparlers germano-soviétiques, les premiers échanges Est-Ouest sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces, les SALT et, bien sûr, la mise sur pied de la coopération politique européenne. Par souci de clarté, nous aborderons ces questions de manière thématique. Nous nous concentrerons, dans un premier temps, sur la position de la France à l'égard des conditions posées par les Occidentaux à la réunion de la CSCE. Puis, dans un second temps, nous étudierons le processus d'élaboration de

la doctrine française vis-à-vis de la conférence et de sa préparation dans le cadre de la concertation occidentale

I. L'ère des préalables, ou les oscillations françaises

L'idée de Schumann consistant à établir une liaison claire entre des progrès dans le dialogue interallemand et la préparation multilatérale de la CSCE est adoptée par l'Alliance atlantique dès la réunion ministérielle de décembre 1969. Les initiatives de l'Est ont porté leurs fruits : l'Alliance envisage toutes les possibilités constructives pour assainir le climat européen, y compris une conférence générale sur la sécurité. Néanmoins, la déclaration de décembre reconnaît que cela ne peut être efficace que si les pays du pacte de Varsovie acceptent de porter les négociations sur trois thèmes fondamentaux : le contrôle des armements et le désarmement, l'Allemagne et Berlin, les échanges économiques, techniques et culturels. Sur le premier point, dans la droite ligne de l'appel de Reykjavik, les Occidentaux préconisent notamment un accord sur la réduction des forces et la notification préalable des mouvements et manœuvres militaires. Ensuite, en insistant sur l'utilité de *l'Ostpolitik* de Brandt, ils rappellent que les quatre puissances victorieuses de la guerre conservent leurs responsabilités sur Berlin et l'Allemagne. Enfin, ils expriment leur souhait d'un meilleur développement des échanges culturels entre l'Est et l'Ouest « pour favoriser la compréhension réciproque. » Le gouvernement français s'associe à cette déclaration sans pour autant souscrire aux paragraphes 6 et 7 du communiqué sur les aspects militaires de la détente. Il s'agit encore une fois de ne pas provoquer l'URSS, de refuser le dialogue de « bloc à bloc » et d'écarter un système qui discriminerait les Etats situés dans la zone à armements limités[3]. Par contre, la négociation quadripartite reste primordiale pour la France.

1. La France, l'*Ostpolitik* et la CSCE

A la suite de la réunion atlantique de décembre, pourtant positive à l'égard de la CSCE malgré les préalables exigés, et à la conférence de La Haye, on s'inquiète à Moscou des évolutions à l'Ouest et particulièrement en France. Le Kremlin craint que Schumann soit moins disposé à soutenir le projet de CSCE du fait de l'entrée future de la Grande-Bretagne dans le Marché commun et donc d'une plus grande influence américaine en Europe. Afin d'être certaines que la France ne prend pas cette voie et dans le but de la convaincre de soutenir davantage le projet de conférence, les autorités soviétiques se livrent à une nouvelle offensive de rapprochement avec Paris. En rappelant que la coopération franco-soviétique est un réel succès et que l'URSS se montre disposée à s'y référer lors de la CSCE, le Kremlin affirme vouloir faire de la France son principal, voire son unique partenaire politique car elle est la seule capable de s'opposer à la prédominance anglo-saxonne en Europe occidentale.

[3] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.61.

Face à cela, l'ambassadeur Roger Seydoux en vient à suggérer de ne pas prolonger le silence français sur la CSCE au risque de nuire « à l'excellent climat » des relations franco-soviétiques[4]. L'opération de séduction auprès des Français fonctionne parfaitement et les pousse à aller plus loin dans leur acceptation de la CSCE, quitte à se perdre dans des justifications parfois contradictoires, nous allons le voir.

Au lendemain de la session ministérielle de l'Alliance atlantique de décembre 1969, les avis sont partagés quant à l'utilité de la CSCE, tant au Quai d'Orsay que dans l'entourage du président de la République. Michel Jobert, secrétaire général de l'Elysée, se montre d'emblée méfiant face à l'initiative soviétique[5] ; en témoignera son discours cynique, en tant que ministre des Affaires étrangères, lors de la phase d'ouverture de la CSCE à Helsinki en juillet 1973. Il en est de même pour Henri Froment-Meurice qui estime que, malgré les apparences, la guerre froide n'est pas terminée et que l'URSS n'a pas changé de visage, d'où la nécessité de se méfier du projet de conférence. Le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas est lui-même circonspect[6]. Pour tous, le risque est de consacrer la division de l'Europe sans rien obtenir en contrepartie. C'est justement ce que souhaite éviter Jacques Andréani en insistant sur l'inclusion des échanges culturels dans l'ordre du jour de la future CSCE. Maurice Schumann, quant à lui, ne cache pas son attirance pour le projet mais demeure très attaché au préalable berlinois. Finalement, celui qui laisse entrevoir l'attitude la plus favorable à l'idée soviétique est le président Pompidou en personne.

Le 6 janvier 1970, il indique à Jean de Lipkowski, lui aussi en faveur de la conférence, qu'il juge encore trop dures les positions prises par le Quai d'Orsay à l'égard de la CSCE :

> « Nous donnons en effet aux Soviétiques l'impression d'être plus durs que les Etats-Unis en ce qui concerne le principe de cette conférence. Nous avons beau dire aux Russes que nous sommes pour, nos réserves ne les abusent pas. Nous risquons d'être les dindons et de nous trouver isolés.
>
> Il faut, par conséquent, nous montrer plus positifs tout en essayant d'obtenir certains avantages des Russes avant la tenue de la Conférence. Nous pourrions effectivement, et sans prendre la tête d'un tiers parti, voir avec d'autres pays qui partagent notre sentiment sur cette affaire ce que nous pourrions obtenir avant. »[7]

Un an et demi plus tard, Pompidou, dissimulant au chancelier allemand les réticences françaises initiales, signalera à Brandt que la France a pris dès le début « une position en flèche » sur la CSCE[8]. Il faut dire qu'entre janvier 1970 et juillet 1971, Paris est devenu l'un des principaux promoteurs du projet à l'Ouest, sous l'impulsion du président.

Au tournant des années 1969-1970, Pompidou pense en effet que les Occidentaux ne peuvent plus dire non à la conférence dans la mesure où, partout en Europe, elle « gagne en popularité »[9]. Il ne veut pas que la France soit « considérée comme un vilain ». L'essentiel, à ses yeux, est de reprendre la main et d'en faire une initiative commune. On perçoit ici le rôle qu'il entend donner à la CPE dans la préparation de la CSCE. Il fait ainsi comprendre au

[4] Télégrammes 6962/78 et 6979/94, de Seydoux, 27 décembre 1969. AMAE, Europe 1966-1970, URSS, vol. 2667.
[5] Entretien avec Jean Klein, 12 février 2009.
[6] Entretien avec Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008.
[7] Entretien Pompidou/Lipkowski, 6 janvier 1970, Paris. AN, 5 AG 2 1041. OTAN, Est-Ouest. 1969-1974.
[8] Entretien Pompidou/Brandt, 6 juillet 1971, Bonn. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971.
[9] Entretien Pompidou/Rogers, 8 décembre 1969, Paris. AN, 5 AG 2 116. Etats-Unis. 1969-1970.

secrétaire d'Etat américain Rogers que les Européens n'attendront pas l'aval des Etats-Unis pour s'engager dans les discussions multilatérales[10].

Cinq raisons immédiates conduisent Pompidou à soutenir davantage la CSCE : le désir français de ne pas s'isoler des partenaires qui l'ont déjà acceptée, l'attitude des satellites de l'URSS, la nécessité de maintenir le dialogue avec Moscou, celle de permettre aux Européens de s'exprimer en dehors des blocs et l'*Ostpolitik*. En bref, la CSCE apparaît comme le prolongement logique de la politique gaullienne de détente : la France doit maintenir son influence politique en Europe occidentale ; elle doit favoriser les velléités d'autonomie des pays de l'Est en les encourageant à se détacher des positions soviétiques comme elle-même se détache des conceptions américaines ; elle doit en même temps préserver sa relation privilégiée avec l'URSS, même si Moscou s'intéresse désormais davantage à l'amélioration de ses rapports avec Bonn et Washington ; enfin, la France doit protéger son droit de regard sur l'évolution de la question allemande.

La méfiance américaine et, à l'inverse, la position favorable de quasiment tous les pays d'Europe à l'égard de la CSCE constituent, pour Pompidou, une chance à saisir : pour la première fois depuis longtemps, les Européens, qu'ils soient de l'Est ou de l'Ouest, peuvent s'accorder sur les modalités de la sécurité et de la coopération au sein de leur continent. Cela permet d'une part de mettre en œuvre la CPE, nous nous arrêterons sur ce point un peu plus loin, et d'autre part de donner l'occasion aux pays sous l'influence de Moscou de s'asseoir à la même table que leurs voisins occidentaux et ainsi de leur conférer une vraie liberté de parole[11]. Comme il le dit à Ceausescu, le successeur du Général voit dans l'attitude frondeuse de la Roumanie, de la Yougoslavie et de la Finlande vis-à-vis de Moscou le meilleur argument en faveur de la CSCE[12], réel moyen d'ébranler le bloc de l'Est. Il place cette idée au cœur de son argumentation pro-conférence et la répète à chacun des chefs d'Etat ou de gouvernement qu'il rencontre, Schumann et Chaban-Delmas faisant de même auprès de leurs homologues ou autres ambassadeurs[13]. Il est clair pour les Français que les satellites attendent de la CSCE autre chose que le *statu quo* voulu par l'URSS. Si la conférence se réunit, déclare Schumann à l'ambassadeur des Etats-Unis, « un coup comme celui de Prague deviendra plus difficile à exécuter. »[14]

L'argumentaire français rejoint de fait la fameuse théorie de la convergence. Pompidou est conscient de l'opportunité que peut offrir la CSCE en matière de coopération culturelle et économique entre les deux Europe[15]. C'est en évoquant l'érosion progressive du bloc communiste par l'accroissement des échanges économiques et industriels que le président apporte son soutien à l'*Ostpolitik* de Brandt :

---

[10] Entretien Pompidou/Rogers, 8 décembre 1969, Paris. AN, 5 AG 2 116. Etats-Unis. 1969-1970.
[11] Entretien Pompidou/Rogers, 8 décembre 1969, Paris. AN, 5 AG 2 116. Etats-Unis. 1969-1970.
[12] Entretien Pompidou/Ceausescu, 15 juin 1970. AN, 5 AG 2 111. Roumanie. 1969-1972.
[13] Entretien Pompidou/Brandt, 25 janvier 1971, Paris ; entretien Chaban-Delmas/Koschnick (président du Land de Brême), 27 avril 1971. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971 ; entretien Schumann/Ruete, 13 septembre 1971, Paris. AMAE, Secrétariat général, entretiens et messages (EM), vol.50.
[14] Entretien Schumann/Watson, 13 septembre 1971, Paris. AMAE, Secrétariat général, EM, vol.50.
[15] Georges-Henri SOUTOU, « Teorie sulla convergenza nella Francia degli anni Sessanta e Settanta », *art.cit.*, pp.49-77.

« Il faut partir du principe que le bloc communiste ne se relâchera, comme c'est l'intérêt général de l'Europe et de la paix, que lentement, progressivement, lorsque même en Russie certains principes communistes se seront assouplis, ce qui n'est pas le cas actuellement car on constate au contraire un raidissement.

Bien entendu, les Russes ont une deuxième crainte, celle d'une Allemagne réunifiée, dont le poids économique raviverait chez eux cette inquiétude réelle devant la puissance allemande. Alors, que faire ?

Je crois que vous avez raison, qu'il faut progresser patiemment, d'un côté et de l'autre, et utiliser les moyens et les armes qui sont en votre pouvoir. Je suis sûr que du côté de la Pologne et aussi de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie, bien que ce soit plus délicat, il y a un intérêt très grand. Ces pays souhaitent étendre les relations économiques et trouver chez vous les éléments d'aide pour leur développement industriel et leur progrès que les Russes ne sont pas en mesure de fournir seuls. »[16]

Beaucoup de choses ont été écrites sur l'attitude négative de Pompidou envers Brandt et sa politique à l'Est mais, en dépit de réelles circonspections à l'égard des intentions du chancelier, le président français n'a jamais cessé de soutenir l'*Ostpolitik* et s'en est fait le défenseur auprès de la plupart de ses interlocuteurs, notamment d'Europe orientale. En outre, un tel appui relève de la logique même de la politique française de détente depuis le général de Gaulle : il serait contradictoire que la France ne soutienne pas une stratégie visant en fin de compte à encourager un changement sociopolitique à l'Est. Evidemment, cela soulève le problème de l'exigence de liberté : la France ne souhaite pas se mettre l'URSS à dos en proclamant haut et fort la nécessité de transformer les régimes communistes. Néanmoins, Pompidou ne se prive pas de faire implicitement référence à ses idées sur la convergence lors d'un entretien avec Brejnev en octobre 1970. Pour ce faire, il aborde ingénieusement la question en l'appliquant au bloc de l'Ouest, ce qui en plus renforce son argumentation contre le « bloc à bloc » :

« Nous pensons en effet que plus l'interpénétration économique entre l'Est et l'Ouest sera grande, et plus l'Europe occidentale pourra se dégager de l'influence des Etats-Unis. […] Mais cela ne consiste pas à remplacer ce que vous craignez être la tutelle des Etats-Unis par la tutelle soviétique. Nous voulons être amis, mais nous entendons être libres. »[17]

Il reste que l'appui français et, plus largement, occidental à l'*Ostpolitik* est indispensable à sa réussite dans la mesure où elle fait partie intégrante de la politique commune de détente de l'Ouest, l'URSS ne pouvant l'accepter qu'en tant que telle : il s'agit, pour les Occidentaux, de pousser Moscou à accepter un compromis[18]. Cela n'empêche pas la France et ses partenaires de nourrir quelque appréhension sur les objectifs allemands à long terme. A Paris comme à Washington on est conscient que Brandt et Bahr cherchent naturellement à permettre à terme la réunification de l'Allemagne. Mais on craint que ces derniers soient conduits à effectuer des concessions trop importantes pour y parvenir, la pire d'entre elles étant d'échanger la réunification contre la neutralisation. C'est en partie pour cette raison que les Français refusent de participer aux négociations MBFR : le retrait des forces militaires américaines et soviétiques d'Europe centrale est susceptible de conduire à la « finlandisation » de

[16] Entretien Pompidou/Brandt, 30 janvier 1970, Paris. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-1970.
[17] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 octobre 1970, Moscou. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-1974.
[18] Andreas WILKENS, « Accords et désaccords. La France, l'*Ostpolitik* et la question allemande. 1969-1974 » in Ulrich PFEIL (dir.), *La RDA et l'Occident. 1949-1990*, *op.cit.*, pp.357-378 ; Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche*, *op.cit.*, p.428.

l'Allemagne. En février 1970, alors que Nixon reçoit Pompidou à la Maison Blanche, les deux hommes s'accordent sur le fait que l'URSS envisage toujours de neutraliser l'Allemagne et ainsi d'affaiblir le dispositif occidental afin de pouvoir faire face à la menace chinoise. Cependant, dans l'explication que le président français avance pour justifier les velléités soviétiques, la Chine ne constitue pas la seule raison au désir russe de neutralisation de l'Allemagne :

> « Il y a aussi la peur qu'ont les Soviétiques de l'Allemagne. Certes, quand on considère l'Allemagne d'aujourd'hui, et malgré sa croissance économique, on se demande pourquoi l'URSS en aurait peur. Il y a vingt-cinq ans pourtant, les armées allemandes étaient au Caucase, sur la Volga, à Leningrad et il a fallu tous les efforts des Russes, des Américains, et de beaucoup d'autres, pour en venir à bout. D'où le besoin qu'éprouvent les dirigeants soviétiques, ainsi que vous l'avez dit, de neutraliser l'Allemagne, et de rendre permanente la coupure avec celle-ci. Dans leurs négociations avec nous, ils cherchent aussi les moyens d'y parvenir. »[19]

Il y a dans les propos de Georges Pompidou une espèce de compréhension à l'égard des craintes soviétiques relatives au souvenir encore vivace du traumatisme de la Seconde Guerre mondiale ; cela renforce par conséquent l'impression d'une hostilité pompidolienne à l'égard de l'*Ostpolitik*. De sorte que l'on présente souvent l'appui de Pompidou à la politique de Brandt comme une manifestation de son attachement à la division de l'Allemagne garantissant de fait la sécurité de la France à la fois envers la RFA et l'URSS[20]. Cette observation appelle deux remarques.

D'une part, il est clair que le président songe aux conséquences désastreuses que pourrait avoir une collusion germano-soviétique : la politique du chancelier pourrait aboutir à une déstabilisation de l'Occident plus que de l'Est si elle remettait en cause de manière trop brutale l'équilibre Est-Ouest, d'où le conseil de Pompidou à Brandt de faire preuve de patience pour ne pas être entraîné dans le jeu des concessions aux Soviétiques[21]. D'autre part, il serait exagéré de présenter le chef de l'Etat français comme un opposant systématique à la réunification de l'Allemagne. Ainsi, il enjoint Brejnev de ne « pas retirer à l'Allemagne l'espoir d'une réunification. »[22] En parallèle, il appelle Brandt à se méfier des intentions de Moscou, qui essaye de se servir du gouvernement de RFA – *via* sa théorie du « changement par le rapprochement » – pour obtenir la consécration du *statu quo*[23].

Une tendance diplomatique puis historiographique prégnante a longtemps fait des dirigeants de la Cinquième République des adversaires tenaces de la réunification, en particulier Pompidou et Mitterrand. L'accès plus facile aux archives ainsi que les travaux récents des historiens remettent aujourd'hui en question cette vision des choses, notamment pour ce qui est

---

[19] Entretien Pompidou/Nixon, 24 février 1970, Washington. AN, 5 AG 2 116. Etats-Unis. 1969-1970.

[20] La présentation que fait Kissinger de la position de Pompidou à l'égard de l'*Ostpolitik* s'inscrit dans cet ordre d'idées : « Comme tous les Européens, [Pompidou] déclara avoir foi en Brandt, mais il craignait que sa politique ne déchaîne des tendances nationalistes qui deviendraient impossibles à contenir. Le côté impatient du caractère allemand le mettait mal à l'aise. Les défaites des deux guerres mondiales n'avaient rien prouvé, car il avait fallu la puissance combinée du reste du monde pour les infliger. Le nationalisme allemand pouvait resurgir et, si le malheur lui avait enseigné la patience, il se révèlerait peut-être encore plus dangereux. » Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche*, *op.cit.*, p.440.

[21] Entretien Pompidou/Brandt, 30 janvier 1970, Paris. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-1970.

[22] Entretien Pompidou/Brejnev, 7 octobre 1970, Moscou. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-1974.

[23] Entretien Pompidou/Brandt, 30 janvier 1970, Paris. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-1970.

de l'attitude de François Mitterrand face aux évènements de 1989-1990[24]. Concernant Pompidou, les papiers de l'Elysée aident aujourd'hui à déterminer précisément son point de vue sur la question. Ainsi, le successeur de De Gaulle n'hésite pas à affirmer ouvertement que même si la réunification de l'Allemagne « paraît remise à un avenir imprévisible »[25], il est hors de question pour la France d'« entériner sa division »[26]. Finalement, on peut résumer sa position en la rapprochant de celle du Général, qui raisonnait sur le long terme : « oui à la réunification de l'Allemagne, mais nous ne sommes pas pressés. » Au Quai d'Orsay, on estime de toute façon que l'*Ostpolitik* ne portera pas ses fruits tant que l'équipe Ulbricht-Honecker au pouvoir en RDA, jugée inflexible, restera en place : un vrai rapprochement entre la RFA et la RDA demeure une réalité lointaine[27].

Aux yeux des Français, l'Europe doit préalablement être préparée à accueillir la réunification. Il y a plusieurs conditions à cela, et de Gaulle les a exposées dès 1965 lors de sa célèbre conférence de presse du 4 février: l'URSS doit cesser d'être un régime totalitaire ; l'Allemagne ne doit être que l'addition de la RDA et de la RFA ; elle doit renoncer à tout jamais à l'arme nucléaire ; elle doit demeurer ancrée à l'Ouest et à la CEE. En 1965, le Général insistait déjà sur le caractère paneuropéen que devait prendre le règlement du problème allemand : en abandonnant toute prétention nucléaire, la RFA mettrait à bas la propagande soviétique – ciment du pacte de Varsovie – selon laquelle l'Allemagne est dirigée par une équipe de revanchards, et permettrait ainsi à tous les peuples d'Europe de s'entendre pour établir un nouvel équilibre allant « de l'Atlantique à l'Oural ». Malgré les évènements de Prague de 1968, ce credo reprend de la vigueur au début des années 1970. On cherche à Paris à établir un tableau d'ensemble fondé sur l'équilibre nucléaire, les Communautés européennes et la coopération paneuropéenne[28]. La CSCE incarne ce dernier point : elle devient un instrument de canalisation de l'*Ostpolitik*, dans la mesure où son caractère multilatéral permet aux partenaires de l'Allemagne d'intercéder dans le dialogue germano-soviétique sur la renonciation à la force et les autres aspects de la sécurité et de la coopération. La CSCE offre également à la France un moyen de ne pas laisser la RFA et les Etats-Unis mener seuls le jeu de la détente.

2. Le préalable berlinois

Les intentions ouest-allemandes et soviétiques

Une fois installé à la chancellerie, Brandt se lance dans des négociations avec l'Est visant à établir dans un premier temps un système comportant une série d'accords liés entre eux. Les discussions germano-soviétiques de la première moitié de l'année 1970 ont pour but de parvenir à un accord sur la renonciation à la force dans lequel la RFA accepterait de voir

[24] Cf. en particulier Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, *op.cit*.
[25] Entretien Pompidou/Heath, 19 mars 1972, Chequers Court. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.
[26] Entretien Pompidou/Brosio, 19 novembre 1969. AN, 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-74.
[27] Note du 20 avril 1970. AMAE, Europe 1966-1970, RFA, vol.1547.
[28] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008.

figurer des dispositions dépassant le cadre des rapports bilatéraux et intéressant l'ensemble des pays socialistes. Bahr envisage en effet un rapprochement avec les pays de l'Est pour que ceux-ci exercent ensuite une pression sur la RDA et qu'elle se décide enfin à négocier avec Bonn. Mais, pour dialoguer avec les satellites, il faut le feu vert de Moscou, d'où l'intérêt de ce premier accord[29]. La deuxième série d'accords consisterait donc à des engagements de non-recours à la force échangés avec les autres pays d'Europe orientale. Parmi ces engagements, celui échangé avec la Pologne aurait une importance et une forme particulières puisqu'il devrait couvrir la frontière Oder-Neisse au sujet de laquelle Brandt souhaite trouver une formule susceptible de satisfaire Varsovie.

Le troisième accord serait interallemand et devrait définir un système comportant la reconnaissance de l'existence de deux Etats au sein de la nation allemande ayant entre eux des rapports particuliers. La création de commissions mixtes chargées de questions comme les transports ou les communications postales, le recours à un mode de représentation réciproque différent de celui des missions diplomatiques devraient symboliser la commune appartenance des deux Etats à une même nation, tandis que serait rappelé le principe d'une possible réunification.

Quant à la question de Berlin, étroitement liée aux précédentes, le gouvernement fédéral entend faire admettre aux Soviétiques « les réalités à Berlin-Ouest », c'est-à-dire l'appartenance au système juridique et économique du Bund. Par conséquent, cela pourrait limiter la souveraineté des Alliés à Berlin. Bonn souhaite aussi que les Berlinois puissent être représentés à l'étranger, ce qui explique la demande de l'établissement de passeports ouest-allemands pour les habitants concernés[30]. L'autre souci de Brandt est de parvenir à des améliorations concrètes sur les accès civils à Berlin-Ouest. Il s'agit donc, pour la RFA, d'obtenir de l'URSS un arrangement dans lequel le *statu quo* serait reconnu, mais à titre provisoire et moyennant certains aménagements concernant Berlin et les rapports interallemands. Selon Bahr, les entretiens que mène la RFA avec l'URSS, la Pologne et la RDA forment un tout indissociable : il n'est pas question de faire des concessions sur la ligne Oder-Neisse tant que Bonn n'a rien obtenu par ailleurs, notamment sur Berlin. En effet, le chancelier établit une liaison entre les discussions germano-soviétiques et les négociations quadripartites à propos de Berlin[31]. Cela permet de prouver aux Soviétiques que les Occidentaux soutiennent sa politique et, de fait, pousse Moscou à faire des concessions sur Berlin. Le gouvernement allemand annonce d'emblée que le traité entre la RFA et l'URSS qui sortira des négociations bilatérales ne sera ratifié qu'une fois conclu un accord quadripartite sur Berlin. Dans ce contexte, Brandt lie son acceptation de l'ouverture des pourparlers préparatoires de la CSCE à l'aboutissement de toutes les négociations en cours, ce que les Soviétiques refusent d'admettre.

---

[29] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, *op.cit.*, p.85.

[30] Andreas WILKENS, « Accords et désaccords. La France, l'*Ostpolitik* et la question allemande. 1969-1974 », *art.cit.*, p.371.

[31] Télégramme n°2912/21, de Seydoux, 24 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.161 ; note de la sous-direction d'Europe centrale, 6 juillet 1970. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol.1547.

En revanche, le 10 février 1970, les Russes confirment qu'ils sont disposés à une conversation sur Berlin avec les Américains, les Britanniques et les Français et acceptent de la tenir dans la ville divisée. Dans leur esprit, il s'agit de faire reconnaître par les Occidentaux l'idée d'un statut particulier de Berlin-Ouest, entité autonome, placée sous la responsabilité des quatre puissances, où les Soviétiques auraient donc leur mot à dire. Gromyko envisage même de voir la RFA reconnaître les « frontières » de Berlin. Moscou souhaite également que les communications entre Berlin-Ouest et la RFA, dans la mesure où elles s'effectuent à travers le territoire de la RDA, fassent l'objet d'accords en bonne et due forme avec le « régime de Pankow ». Ainsi, les Alliés seraient vulnérables à toutes les pressions, tant de l'URSS que de la RDA[32]. En ce qui concerne les liens entre la RFA et Berlin-Ouest, Moscou continue de protester contre les manifestations politiques de la République fédérale à Berlin. Cependant, l'attitude soviétique sur cette question est ambiguë : l'URSS n'hésite pas à discuter de Berlin directement avec les Allemands de l'Ouest, sans passer par l'intermédiaire des trois puissances, ce qui conforte Bonn dans ses velléités[33].

Au-delà du problème berlinois, les Soviétiques considèrent qu'un accord de non-recours à la force implique que la RFA reconnaisse définitivement toutes les frontières, y compris la ligne Oder-Neisse et la frontière interallemande, qu'elle renonce formellement à toute immixtion dans les affaires intérieures de la RDA – ce qui signifie pour Moscou l'abandon de l'idée de réunification et l'interdiction de toute campagne écrite ou orale en faveur de celle-ci – qu'elle renonce à jamais à l'arme nucléaire et qu'elle reconnaisse la nullité ab initio des accords de Munich. Enfin, le Kremlin veut la reconnaissance de la RDA en droit international[34].

Des réactions françaises mitigées

Les initiatives de Brandt ainsi que les réponses que l'URSS pourrait leur donner suscitent au Quai d'Orsay nombre de commentaires et de suppositions quant à l'avenir de la sécurité européenne. La crainte suprême des Français est que l'évolution des relations de la RFA avec les pays de l'Est, y compris la RDA, remette en cause l'appareil juridique sur l'Allemagne et Berlin élaboré dans les années d'après-guerre. Rappelons en deux mots en quoi il consiste. En 1949, avec la création de la RFA et l'approbation par les Alliés de la Loi fondamentale, les trois Occidentaux octroient à la République fédérale un statut d'occupation marquant leur renonciation à la plupart des pouvoirs d'action directe qu'ils exerçaient jusque là. En 1954, les accords de Paris, en même temps qu'ils abolissent le statut d'occupation, attribuent à la RFA l'exercice de l'autorité souveraine sur ses affaires intérieures et extérieures, « à l'exception des problèmes concernant Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris l'unification et un règlement de paix. »[35] En se réservant ces droits, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-

[32] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 17 février 1970. AMAE, Europe 1966-70, Accord quadripartite (AQ), vol.50.
[33] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 12 janvier 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.50.
[34] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 1er avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.50.
[35] Article 2 de la Convention sur les relations entre les trois Puissances et la République fédérale.

Unis s'engagent cependant à ne pas les utiliser sans avoir consulté la RFA et à fixer à leur politique certains objectifs qu'ils se donnent en commun avec elle.

Par conséquent, le gouvernement fédéral est dépourvu de toute capacité autonome de négocier en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble. Il s'est en outre engagé contractuellement à ne se prêter ni à un règlement partiel de la question allemande, notamment en ce qui concerne les frontières, ni à ce que cette dernière soit résolue autrement que sur la base de la réunification opérée dans certaines conditions[36]. Quant à l'URSS, si elle parvenait à obtenir l'abandon de l'idée de réunification, elle rendrait caduque les accords de Potsdam et atteindrait la responsabilité quadripartite dans son fondement[37]. En effet, à partir du moment où l'éventualité d'une réunification est écartée de manière explicite et définitive, l'idée qu'il puisse exister « une Allemagne dans son ensemble » est par là même exclue. Or, la responsabilité collective quadripartite ne s'exerce, en dehors de l'Allemagne, que pour les questions « concernant l'Allemagne dans son ensemble. »[38]

La sous-direction d'Europe centrale du Quai d'Orsay prévient que la tendance du gouvernement ouest-allemand est de prendre peu à peu ses distances avec ses limites de souveraineté ; ainsi, Brandt n'a pas consulté ses alliés avant de reconnaître l'existence de deux Etats en Allemagne. C'est pourquoi la présence française à Berlin revêt une importance qui dépasse le cadre de l'ancienne capitale. C'est le symbole de la responsabilité des trois puissances en Allemagne et c'est également la garantie que rien ne se fera d'important en matière de règlement du problème allemand sans que la France, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne n'y soient impliqués. Paris souhaite donc faire obstacle aussi bien à la consécration définitive de la division qu'à l'abandon des droits quadripartites à Berlin[39].

De fait, il est important de préciser que si la France défend bec et ongles le quadripartisme, ce n'est pas parce qu'elle est opposée à la réunification de l'Allemagne, mais parce que ce système lui permet de garder un œil sur l'avenir de la question allemande.

Dès le début des négociations quadripartites à Berlin, en mars 1970, les Français doivent faire face à un triple problème. Le premier d'entre eux tient au contrôle du trafic civil pour entrer ou sortir de Berlin-Ouest, assuré depuis des années par la RDA. Il s'agit d'éviter d'entériner cette situation et ainsi d'éroder les droits occidentaux. En effet, Bonn envisage d'évoquer cette question avec Berlin-Est. Le développement d'un dialogue interallemand signifie, pour le Quai d'Orsay, l'acceptation d'un droit de regard des autorités de la RDA à Berlin-Ouest, ce qui est incompatible avec le statut juridique de la ville encore soumise, selon les Français, au statut de 1945. Cela constitue également un début de reconnaissance à la fois par la RFA et les trois Occidentaux du gouvernement d'Ulbricht[40].

---

[36] Note de la direction des Affaires juridiques, 30 janvier 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.160.

[37] Les accords de Potsdam constituent l'une des armes les plus ambiguës de la diplomatie soviétique. Tantôt Moscou s'en sert pour rappeler aux trois Occidentaux et à Bonn que les engagements de 1945 demeurent pour toute l'Allemagne ; tantôt les Soviétiques utilisent la soi-disante violation des accords de Potsdam par les Occidentaux pour en déduire la caducité des accords quadripartites. Cf. Note de la sous-direction d'Europe centrale, 6 mai 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.51.

[38] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 1er avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.50.

[39] Projet de note, 3 mars 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.50.

[40] Note de la direction des Affaires juridiques, 30 janvier 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.160.

Le deuxième problème touche directement au statut de Berlin-Ouest : l'URSS souhaite en faire une entité autonome, indépendante de la partie orientale de la ville. Or, la France estime nécessaire de maintenir la responsabilité soviétique aussi pour Berlin-Ouest, sinon les Occidentaux devraient négocier avec la RDA la pérennité de leur présence dans l'ancienne capitale et la question des accès. Dans ce cas, comme l'explique Maurice Schumann à son homologue italien Aldo Moro en mai 1970, Berlin-Est serait tenté de résoudre le problème berlinois par la force. La crise très grave qui en découlerait ne pourrait alors être résolue que par une négociation entre les deux Grands, consacrant de fait le *condominium* soviéto-américain sur l'Europe[41]. Avec l'accroissement progressif de la personnalité internationale de la RDA, la préservation du statut quadripartite devient vitale pour le ministre français[42].

Le troisième problème a trait aux liens entre Berlin-Ouest et la RFA. Les diplomates français jugent dangereuse la prétention allemande à voir confirmer ces liens économiques, financiers, juridiques et culturels car les Occidentaux ne pourraient du coup pas contester le droit à la RDA d'en faire autant avec Berlin-Est. Cela prouve, selon eux, que Brandt accepte de moins en moins le statut d'occupation de Berlin-Ouest et qu'il souhaite que les puissances d'occupation deviennent seulement des puissances protectrices[43]. Pourtant, malgré les appels du Quai d'Orsay à confirmer les droits quadripartites, c'est avec beaucoup d'hésitation que la France s'engage dans les négociations sur Berlin. Cela est dû aux réticences persistances de Georges Pompidou.

Depuis son arrivée à l'Elysée, le président Pompidou ne cache pas son opposition à l'ouverture de discussions quadripartites sur Berlin. Il fait part de son sentiment à Richard Nixon le 26 février 1970 :

> « Quant au problème de Berlin, j'ai regretté que des négociations eussent été rouvertes, car celles-ci ne peuvent servir qu'à renforcer la position des Soviétiques en risquant d'accentuer leurs droits sur Berlin-Ouest alors que nous n'en avons point sur Berlin-Est. Mais puisque négociations il y a, il faut les conduire entre alliés et ne pas se laisser doubler par des initiatives éventuelles de l'Allemagne. Il faut que nous maintenions aussi un contact étroit au sujet de celle-ci. Bref, j'ai confiance en Brandt et je crois que les 60 millions d'habitants de l'Allemagne occidentale ne veulent pas devenir communistes. Tout le reste exige de la vigilance. »[44]

Le président français ne se prive pas de signaler ses craintes à Brandt quelques mois plus tard, soulignant le risque que Berlin soit étouffé dans la RDA et la nécessité absolue de préserver les droits quadripartites « pour le maintien de l'équilibre général et pour admettre une évolution vers l'avenir »[45]. A la veille des négociations, Jean-Bernard Raimond, dans une note adressée à Pompidou, abonde dans le sens présidentiel :

> « Avec Berlin en effet, c'est toute la politique occidentale des vingt-cinq dernières années qui est en jeu. Or tout se passe comme si, sous la pression de la RFA, les Alliés étaient amenés à prendre les premiers des initiatives mettant en cause le statut de Berlin. La politique allemande à l'Est tend par elle-même à rendre paradoxal le système berlinois. Dans l'hypothèse de la

[41] Entretien Schumann/Moro, 20 mai 1970, Paris. AN, 5 AG 2 109. Italie. 1969-1973.
[42] Entretien Schumann/Schuetz (maire-gouverneur de Berlin), 10 décembre 1969. AN, 5 AG 2 103. RFA. 1969-74.
[43] Note du 9 mars 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.50 ; note de la sous-direction d'Europe centrale, 23 mai 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.51.
[44] Entretien Pompidou/Nixon, 26 février 1970, Washington. AN, 5 AG 2 116. Etats-Unis. 1969-1970.
[45] Entretien Pompidou/Brandt, 3 juillet 1970, Bonn. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-1970.

reconnaissance de la division de l'Allemagne, la présence des Alliés à Berlin-Ouest perd sa signification juridique. […]

Mais aujourd'hui c'est la conversation à Quatre sur Berlin qui risque de déboucher très rapidement sur de véritables concessions de la part des Occidentaux. Il ne faudrait pas que par une erreur de jugement – l'histoire de l'entre-deux-guerres ne manque pas d'exemples de ce genre d'erreurs – les Alliés et la RFA perdent à Berlin les garanties que les puissances occidentales ont conservées jusqu'à présent, alors que la politique allemande à l'Est n'a encore donné aucun résultat. […]

La position logique des Alliés aurait dû être de convaincre les Allemands de l'Ouest que pour la réussite de leur politique à l'Est (tentative de déstabilisation à l'Est), il fallait se garder d'ébranler les garanties occidentales. En ce sens, la conversation qui s'ouvre jeudi 26 mars est une erreur. On pourrait objecter que la position française est trop juridique : c'est oublier que dans la crise de 1958, seule notre position juridique était solide et que c'est sur elle que s'appuyaient les préparatifs et la dissuasion militaires. Les démocraties ne peuvent que difficilement recourir à la menace pure et simple de l'emploi de la force. »[46]

Alors que la RFA presse les Occidentaux d'obtenir des améliorations concrètes sur les accès à Berlin, les Français se retrouvent devant un vrai dilemme. Opposer une fin de non recevoir aux Allemands équivaudrait à de l'indifférence ; accepter pourrait conduire les Soviétiques à déléguer le dialogue à la RDA. La France devrait ainsi couvrir les discussions interallemandes et donc reconnaître la compétence de Berlin-Est sur les accès. Le Quai d'Orsay subit de fait le mécontentement du président, Claude Arnaud tentant de justifier l'accord donné à l'ouverture de négociations par des pressions venant de Bonn et soutenues par Londres et Washington[47]. Pompidou souhaite absolument éviter un traitement séparé pour Berlin-Ouest et Berlin-Est et refuse que soit donné aux députés berlinois le droit de vote au *Bundestag* ainsi que le droit à la RFA de représenter Berlin-Ouest à l'étranger. En d'autres termes, il ne veut pas que Berlin-Ouest soit incorporée à la RFA car la situation à Berlin permet de maintenir l'équilibre entre l'Est et l'Ouest. A ses yeux, cela signifierait perdre le moyen essentiel d'influencer l'avenir de la question allemande et remettre en cause le rôle international de la France. L'attitude de Pompidou se situe dans la droite ligne de la politique du général de Gaulle qui, en 1958 et alors que Khrouchtchev brandissait son ultimatum, avait refusé toute négociation sur le statut de Berlin[48].

Deux autres facteurs contribuent à expliquer les réticences de l'Elysée à l'égard des négociations quadripartites. D'abord, Pompidou souhaite ménager les Soviétiques qui, à la base, ne veulent pas non plus un grand accord sur Berlin. Ensuite, il souhaite préserver la possibilité de répondre aux velléités d'indépendance de certains pays de l'Est à travers la CSCE. Les Roumains se plaignent en effet que la CSCE soit moins au centre des préoccupations européennes à cause des négociations entre la RFA d'une part et l'URSS et la Pologne d'autre part, ainsi que des discussions sur Berlin. Pour Bucarest, si les négociations réussissent, une CSCE s'avèrera moins utile car Bonn reconnaîtra la ligne Oder-Neisse et Moscou aura obtenu la consécration du *statu quo* ; si elles échouent, la CSCE sera « remise à

[46] Note pour le Président de J-B Raimond, 25 mars 1970. AN, 5 AG 2 1009. RFA. 1969-1974.
[47] Note du Directeur d'Europe, 16 mars 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.50.
[48] Georges-Henri SOUTOU, « La France et l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 », *Revue d'histoire diplomatique*, n°1, vol.118, 2004, pp.47-73.

des temps meilleurs »[49] étant donné le lien établi par Brandt entre Berlin et la frontière germano-polonaise. Surtout, elles risquent de provoquer un retour au bloc à bloc. Pompidou, attaché au triptyque gaullien de « détente, entente et coopération » visant à se rapprocher des pays d'Europe orientale, est conscient que les conversations à Berlin supposent une entente préalable entre Occidentaux qui pourrait apparaître comme une émanation du bloc de l'Ouest. Admettant cet argument, il envisage de mettre la France en retrait sur la question berlinoise[50].

Mais les Occidentaux se doivent d'améliorer la situation à Berlin-Ouest : Brandt fait de cette question la condition primordiale à l'amélioration des relations de la RFA avec les pays de l'Est. C'est le fameux *Junktim*, le lien. Paris, Londres et Washington en sont parfaitement conscients et c'est pour cette raison que Pompidou se rallie à l'avis de son ministre des Affaires étrangères qui juge indispensable l'ouverture des discussions quadripartites. Néanmoins, le président exige une étroite concertation entre les quatre Occidentaux pour éviter des concessions excessives de la RFA envers l'URSS, quitte à créer une détestable impression de bloc. Afin de se prémunir contre les incertitudes provenant de Bonn et de Moscou, il opère un vrai rapprochement avec les Etats-Unis. Ainsi, à la Maison Blanche en février, les chefs d'Etat français et américain estiment nécessaire que les Allemands informent en permanence leurs alliés sur les évolutions de l'*Ostpolitik*. Le 26 mars 1970, premier jour des négociations dans le bâtiment de l'ancien Conseil de contrôle allié à Berlin, les instructions en provenance de l'Elysée sont, sans surprise, très précises. Pompidou enjoint Jean Sauvagnargues, l'ambassadeur de France à Bonn chargé de défendre la position française sur l'ancienne capitale allemande, de faire savoir au chancelier que les Français seront « très fermes sur le maintien des responsabilités quadripartites réelles et non théoriques » :

> « En bref, la politique, selon moi, devrait tendre à laisser la négociation de Berlin dans des marges étroites et pratiques et à attendre le résultat de la négociation Brandt-Stoph, RFA-Moscou, RFA-Varsovie, etc.
>
> C'est en fonction de l'ensemble que devrait éventuellement être élargie la discussion sur Berlin au lieu de faire du cas de Berlin un règlement prioritaire influençant la négociation d'ensemble. Cette dernière attitude consiste à concéder à tout le monde, sans aucun avantage pour les Alliés ni même, dans le fond, pour Berlin et la RFA. […]
>
> J'ai l'impression que tout cela nous mènera à des rapports quasi diplomatiques avec la RDA. »[51]

Le président préconise que les discussions demeurent à un niveau technique prévoyant « quelques arrangements pratiques mineurs pour la vie des Berlinois »[52] et ne débouchent pas sur un grand accord qui deviendrait le préalable à toute détente. Il tient exactement les mêmes propos à Brejnev lors de sa visite en URSS en octobre 1970[53]. Par conséquent, nous allons le voir, Pompidou ne fait pas de l'accord sur Berlin un préalable à la préparation multilatérale de

[49] Dépêche de Pierre Pelen, 30 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes internationaux…, vol.2033.
[50] Georges-Henri SOUTOU, « La France et l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 », *art.cit.*, p.68.
[51] Note de Georges Pompidou, « Négociation sur Berlin », 26 mars 1970. AN, 5 AG 2 1009. RFA. 1969-1974.
[52] Annotation de Pompidou sur un télégramme de Sauvagnargues, 19 juin 1970. AN, 5 AG 2 1009.
[53] Entretien Pompidou/Brejnev, 12 octobre 1970, dans une datcha près de Moscou. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-1974.

la CSCE, ce qui brouille la position de la France quant au lien entre les négociations quadripartites et la conférence.

Les négociations germano-soviétiques et interallemandes

De février à août 1970, Egon Bahr mène avec Valentin Faline et Viktor Alexandrov[54] les conversations germano-soviétiques qui aboutissent au *Bahr-papier* du 22 mai 1970 et au traité de Moscou du 12 août 1970. Bahr a pour objectifs majeurs de ne pas remettre en cause les accords de Potsdam et d'aboutir avec les Russes à un règlement général équivalent à un traité de paix par le biais d'un accord bilatéral de renonciation à la force. Le traité en question devra, toujours selon le proche conseiller de Brandt, annoncer les futurs arrangements avec la RDA, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Tout est ainsi lié mais centré sur Moscou[55]. Le *Bahr-papier* se découpe en dix points contenant les bases du traité de Moscou.

Certains d'entre eux sont particulièrement importants en ce qu'ils proclament des principes que nous retrouverons au moment de la CSCE. Il en va ainsi du deuxième point, par lequel la RFA et l'URSS s'engagent à renoncer à la menace ou au recours à la force, Et du troisième point, qui déclare toutes les frontières européennes inviolables, dont la frontière interallemande et la ligne Oder-Neisse.

Le sixième point est lui aussi essentiel : la RFA s'y déclare prête à conclure avec la RDA « un accord qui aura la même force obligatoire, d'usage entre Etats, que les autres accords conclus par la RFA et la RDA avec les pays tiers » ; malgré les apparences, il s'agit là d'une concession faite par l'URSS qui admet le caractère spécifique à donner aux relations interallemandes tout en renonçant à la pleine reconnaissance internationale de la RDA. Le septième point prévoit l'entrée des deux Allemagne à l'ONU. Le huitième point précise que la nullité des accords de Munich forme la base du futur traité germano-tchécoslovaque. Enfin, dans le dernier point, les deux pays « accueillent favorablement le projet d'une conférence sur les questions du renforcement de la sécurité et de la coopération en Europe et feront tout ce qui est en leur pouvoir pour sa préparation et pour qu'elle se réunisse avec succès. »[56]

En France, la nouvelle de l'accord Bahr-Gromyko crée une véritable tension parmi les responsables de la politique étrangère, persuadés que l'URSS ne cherche qu'à détacher la RFA de l'Ouest en la conduisant à relâcher ses liens avec l'OTAN et en l'empêchant de s'engager dans le mouvement de relance de la construction européenne[57]. Au Quai d'Orsay, on craint que l'accord et le traité qui s'apprête à en découler ne prennent le pas sur les Conventions de Paris de 1954 qui définissent le statut de l'Allemagne et les responsabilités quadripartites. Face à ce qui pourrait aboutir à un règlement de paix anticipé, il devient donc de plus en plus urgent de réaffirmer clairement les droits des Quatre sur l'Allemagne et Berlin, ce qui doit être

[54] Falin est le spécialiste de l'Allemagne au MID (ministère soviétique des Affaires étrangères). Alexandrov est le conseiller de Brejnev pour les questions de sécurité.
[55] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.502.
[56] « Document Bahr-Gromyko en dix points ». AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol.1578.
[57] Beaumarchais signale à son homologue allemand l'ambigüité du quatrième point du document Bahr-Gromyko : on pourrait croire qu'il ne porte que sur les traités conclus conjointement par les deux parties contractantes et ne concerne donc pas le traité de Washington sur l'OTAN et le traité de Rome de 1957. Entretien Beaumarchais/von Staden, 19 juin 1970, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol.1632.

impérativement effectué, selon les Français, dans le préambule du futur traité germano-soviétique sous forme, par exemple, de déclaration quadripartite[58]. En parallèle, alors que les Allemands négocient leur accord avec la Pologne sur la reconnaissance des frontières et le non-recours à la force, le directeur politique Jacques de Beaumarchais prie les Allemands de bien vouloir compléter le texte qui sera issu de ces négociations par une déclaration des quatre puissances prenant acte de cet accord et affirmant qu'en cas de règlement de paix les Quatre se prononceraient en faveur du tracé actuel de la frontière[59]. Une fois de plus, il s'agit de rappeler la prééminence du quadripartisme sur l'avenir de la question allemande.

Le traité germano-soviétique est signé lors de la visite de Brandt et de son ministre des Affaires étrangères, Walter Scheel, à Moscou le 12 août 1970. Il proclame que les deux Etats signataires « jugent inviolables, maintenant et à l'avenir, les frontières de tous les Etats d'Europe, dans le tracé qui est le leur le jour de la signature de ce traité, y compris la ligne Oder-Neisse, qui est la frontière occidentale de la République populaire de Pologne, et la frontière entre la RFA et la RDA. »[60] Bahr a réussi à faire remplacer la notion d'« intangibilité » des frontières par celle d' « inviolabilité », ce qui, selon l'interprétation allemande, ne ferme pas la voie à une modification des frontières par la négociation. C'est par conséquent ce terme d' « inviolabilité » qui est repris ensuite pendant la CSCE, même si – nous y reviendrons – les Soviétiques continuent de voir en ce mot un synonyme d'« intangibilité », c'est-à-dire permettant le gel de la situation territoriale européenne.

Le traité précise que l'URSS et la RFA n'ont pas de revendications territoriales et n'en auront pas dans le futur. Au moment de la signature, Bonn transmet une « Lettre sur l'unité allemande » notifiant que le traité ne s'oppose pas à l'objectif de la RFA « d'œuvrer en faveur d'un état de paix en Europe dans lequel le peuple allemand recouvre son unité en vertu de la libre autodétermination »[61]. Si l'URSS obtient la reconnaissance des frontières existantes et de sa suprématie en Europe orientale ainsi que l'acceptation officielle par Bonn du principe de conférence européenne de sécurité, elle doit en contrepartie parvenir à un accord quadripartite sur Berlin garantissant le maintien des liens entre Berlin-Ouest et la RFA de même que la liberté des accès à l'ancienne capitale. Brandt établit le *Junktim* : le traité de Moscou ne sera ratifié qu'après l'accord sur Berlin.

En décembre 1970, vient s'ajouter aux réalisations de l'*Ostpolitik* le traité de Varsovie, signé par la Pologne et la RFA et qui rétablit les relations diplomatiques entre les deux pays. Comme dans le traité de Moscou, les frontières sont considérées inviolables et les contractants s'engagent à renoncer à toute revendication territoriale. C'est à l'occasion de son séjour en Pologne que Brandt signe le traité et entreprend un geste qui symbolise pour des années sa

---

[58] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 11 juin 1970. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol.1632 ; Télégramme au départ n°866/869, d'Alphand, 8 juin 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.162.
[59] Entretien Beaumarchais/von Staden, 19 juin 1970, Paris. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol.1632.
[60] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, *op.cit.*, p.259.
[61] Andreas WILKENS, « L'*Ostpolitik* de Willy Brandt, la question allemande et la transformation en Europe », Elisabeth DU REAU, Christine MANIGAND, *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, *op.cit.*, pp.27-46.

politique à l'Est : il s'agenouille devant le monument élevé à la mémoire des victimes du ghetto de Varsovie.

C'est avec la RDA que le chancelier ouest-allemand rencontre le plus de difficultés dans ses tentatives de dialogue avec l'Est. Certes, Willi Stoph, président du Conseil des ministres de RDA accepte de s'entretenir avec Brandt en mars et mai 1970 à Erfurt puis Cassel mais à chaque fois les divergences qui séparent les interlocuteurs n'en ressortent que plus profondes. Pour Stoph, le premier pas doit être la reconnaissance « de droit international » de la RDA et son entrée à l'ONU. Ensuite seulement, une normalisation des rapports pourrait être envisagée. Les Allemands de l'Est refusent en outre de lier le problème de Berlin-Ouest et de ses accès à celui de l'établissement de rapports contractuels entre les deux Allemagne. La liste en vingt points que Brandt présente en mai 1970 à Cassel apparaît par contraste comme un ensemble soigneusement articulé où les concessions en matière de respect des frontières et de l'intégrité territoriale, de reconnaissance des compétences respectives de chacun des deux Etats sur son propre territoire, « d'admission et de coopération au sein des organisations internationales » sont étroitement liées et subordonnées à des progrès dans les contacts interallemands et à la reconnaissance d'une commune appartenance à la nation allemande[62]. Face à cela, la RDA demeure intransigeante.

A l'été 1970, le « régime de Pankow » tente de se faire reconnaître sur la scène internationale en contournant la RFA. Ainsi, en juillet, Ulbricht adresse une lettre à plusieurs chefs d'Etat occidentaux, dont Pompidou, dans laquelle il leur suggère d'établir des relations diplomatiques avec la RDA[63]. Or, l'attitude des Alliés vis-à-vis de cette dernière est largement guidée par la politique de Brandt. En effet, pour Egon Bahr, ne pas reconnaître internationalement la RDA constitue un moyen de pression essentiel dont dispose la RFA pendant les négociations interallemandes. La France admet la position ouest-allemande dans la mesure où elle s'inscrit dans sa volonté de préserver le quadripartisme à Berlin et parce qu'établir des liens précoces avec l'Allemagne de l'Est provoquerait une grave crise avec Bonn.

L'attitude occidentale à l'égard de la RDA et la ligne de conduite à suivre sont fixées dans le cadre du groupe de Bonn. Washington, Londres, Paris et Bonn s'accordent sur l'utilité d'empêcher la RDA d'être reconnue et d'adhérer aux Nations Unies afin d'exercer une pression sur elle et d'obtenir la reconnaissance des droits quadripartites. Tant que les négociations sur Berlin et sur les rapports interallemands n'aboutissent pas, les trois puissances maintiennent leur soutien à la stratégie ouest-allemande. Néanmoins, cela n'empêche pas les quatre Etats du groupe de Bonn de développer leurs relations économiques et culturelles avec la RDA[64].

---

[62] Notes de la sous-direction d'Europe centrale, 23 et 25 mai 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.162.

[63] Lettre d'Ulbricht à Pompidou, 20 juillet 1970 ; télégramme n°1410/1413, de La Gorce (OTAN), 12 août 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.162.

[64] Andreas WILKENS, « Accords et désaccords. La France, l'*Ostpolitik* et la question allemande. 1969-1974 », *art.cit.*, pp.364-365.

Les négociations quadripartites et la fermeté française

Jusqu'à la fin de l'année 1970, les discussions quadripartites sur Berlin se bornent principalement à énoncer les positions des parties en présence. Tandis que les Occidentaux proposent à partir d'une réaffirmation du statut de Berlin des améliorations pratiques à la situation existante – liberté de circulation des biens et des personnes entre Berlin et la RFA puis entre les deux côtés du Mur, inclusion de Berlin-Ouest, pour des raisons de cohésion économique, dans les traités conclus par la RFA, garantie de protection consulaire des Berlinois de l'Ouest par les autorités fédérales dans les pays de l'Est – les Soviétiques souhaitent une transformation du statut d'où découlerait une normalisation de la situation.

Il faut attendre la signature du traité de Moscou et la réaffirmation du *Junktim* par le chancelier ouest-allemand pour que les négociations s'engagent vraiment. Brandt rassure en effet ses alliés sur ses intentions lorsqu'il leur suggère de prendre comme base d'un éventuel accord la situation de fait existant à Berlin, c'est-à-dire d'échanger une sorte de garantie du *statu quo* à Berlin-Ouest contre celle du *statu quo* à Berlin-Est. Par ailleurs, les Allemands indiquent qu'en compensation des assurances qui seraient données par Moscou sur les accès, il pourrait être mis fin « à certains aspects démonstratifs » de la présence de la RFA à Berlin[65].

Un problème se pose d'emblée aux Occidentaux : celui de la participation de la RDA à un arrangement éventuel, spécialement en ce qui concerne les accès terrestres. Les Russes cherchent en effet à faire reconnaître aux Occidentaux que les voies de communication reliant Berlin à la RFA appartiennent à la RDA, Etat souverain. Les Allemands de l'Ouest eux-mêmes sont tout disposés à négocier avec les représentants du « régime de Pankow » des modalités de contrôle sur les accès. Sur ce point comme sur celui des liens politiques entre la RFA et Berlin – l'organisation de séances du *Bundestag* à Berlin-Ouest –, la France s'agace de son isolement : les Américains et les Britanniques estiment qu'il y aurait intérêt à ce que certains points de la négociation soient directement discutés entre Bonn et Berlin-Est, sous le contrôle étroit des Alliés[66]. Pour les Français, associer d'une façon ou d'une autre les autorités est-allemandes à la conclusion d'un arrangement sur les accès porterait une atteinte grave au statut et au principe de la responsabilité quadripartite qui a permis jusqu'alors aux Occidentaux d'en appeler à l'URSS chaque fois que la RDA se livrait à des harcèlements sur les accès. Avec la signature du traité de Moscou, la France renforce sa position : à ses yeux, celui-ci consolide suffisamment l'autorité internationale de la RDA pour que les trois puissances ne lui attribuent pas les moyens juridiques d'asphyxier Berlin[67]. Par ailleurs, Paris n'entend pas forcer les Soviétiques à reconnaître la situation qui s'est développée à Berlin-Ouest car cela obligerait les Occidentaux à reconnaître la situation existante à Berlin-Est et cela au détriment du statut quadripartite[68]. Au grand dam de Bonn[69], les Français sont résolument les plus fermes sur

[65] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 28 août 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.51.
[66] Télégramme n°1176/82, de Courcel, 7 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol.1547 ; note de la sous-direction d'Europe centrale, 23 mai 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.51.
[67] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 28 août 1970. AMAE, Europe 1966-70, AQ, vol.51.
[68] Réunion quadripartite des directeurs politiques, 8-9 mai 1970, Bonn. AMAE, Europe 1966-70, Réunions quadripartites, vol.1726.
[69] Télégramme n°2912/21, de Seydoux, 24 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.161.

Berlin, à l'image de Jean Sauvagnargues qui, comme Pompidou le lui a demandé, défend bec et ongles les droits de la France sur Berlin.

Encore une fois, il ne faut pas voir dans l'attitude des Français une volonté de freiner les relations interallemandes ou les efforts ouest-allemands visant à créer les conditions de la réunification. Au contraire, on a vu que Paris a toujours soutenu l'*Ostpolitik*, malgré certaines craintes de dérive germano-soviétique. Si le quadripartisme est si important pour la France, c'est parce qu'il lui permet à la fois de préserver son droit de regard sur le sort de l'Allemagne et de Berlin, de maintenir son statut de puissance victorieuse de la Seconde Guerre mondiale et donc de puissance qui compte dans les relations Est-Ouest – l'essentiel du dialogue franco-soviétique depuis le début de la guerre froide porte sur l'Allemagne – et d'éviter l'établissement d'un *condominium* soviéto-américain durable.

3. Le lien Berlin/CSCE ou l'ambivalence française

On l'a vu, les pays de l'OTAN font d'un accord quadripartite sur Berlin un préalable essentiel à une réunion de préparation de la CSCE. La position de la France sur ce point est difficile à saisir car les Français ne disent pas la même chose selon à qui ils s'adressent.

Si l'on examine les propos tenus par Maurice Schumann à ses homologues allemand, britannique ou italien, il apparaît clairement que la France fait d'un accord sur Berlin une condition primordiale à l'ouverture des discussions préparatoires multilatérales de la CSCE. Le ministre avance plusieurs raisons à cela. D'abord, et il s'agit là du principal argument français, réunir une CSCE avant l'obtention d'un accord quadripartite permettrait à la RDA de siéger sur un pied d'égalité avec les autres pays à la conférence et donc d'être reconnue comme Etat souverain, ce qui conduirait les Soviétiques à abandonner leurs responsabilités sur Berlin et à confier définitivement aux Allemands de l'Est le contrôle des accès à Berlin-Ouest[70]. Le « régime de Pankow » en profiterait alors pour exercer une pression sur la partie occidentale de l'ancienne capitale et, en cas de crise, l'Ouest ne pourrait plus négocier avec Moscou mais directement avec les autorités de la RDA[71]. Ensuite, Schumann considère que les négociations quadripartites constituent l'occasion pour l'URSS de démontrer sa réelle volonté de détente. Avant de tenir la CSCE, il importe de voir si les Soviétiques et leurs alliés, notamment est-allemands, sont prêts à des concessions sur la sécurité européenne. Selon le ministre, la conférence n'a un intérêt que si elle consacre non pas le *statu quo* mais la détente[72]. Les discussions sur Berlin doivent donc avoir valeur de test et favoriser ce qu'il appelle « un courant de confiance ». Sans ce dernier, la tension internationale qui règne en particulier au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est se répercuterait sur la conférence en raison de la participation des deux Grands[73]. Notons que cet argument sur la présence américaine à la

[70] Entretien Schumann/Moro, 20 mai 1970, Paris. AN, 5 AG 2 109. Italie. 1969-1973.
[71] Entretien Schumann/Barzel (CDU), 5 mars 1970, Paris. AMAE, Secrétariat général, EM, vol.41.
[72] Entretien Schumann/Scheel, 30 janvier 1970, Paris. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-1970 ; entretien Schumann/Douglas-Home, 15 juillet 1970, Paris. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-1973.
[73] Entretien Schumann/Jedrychowski, 5 mai 1970. AN, 5 AG 2 110. Pologne. 1969-1973.

CSCE, qui trahit certaines arrière-pensées persistantes chez les responsables français, n'est exposé qu'aux représentants des pays de l'Est.

Mais, à Washington, on se félicite de constater que la position française à l'égard du projet de CSCE semble très proche de l'attitude américaine, ce qui agace certains alliés comme le Danemark ou l'Italie pour qui la conférence doit être rapidement préparée[74]. La France et les Etats-Unis voient dans ce projet le désir de l'URSS d'obtenir la consolidation du *statu quo* territorial et politique en Europe, sans rien offrir en contrepartie en ce qui concerne la diminution de la division du continent en blocs. Les deux pays refusent de fait une CSCE mal préparée. Paris et Washington la subordonnent ainsi au développement des conversations entre la RFA et l'Est et entre les Quatre ; ils envisagent également de développer leurs consultations bilatérales sur ce sujet, ce qui permettrait aux Français d'en savoir plus sur les conversations américano-soviétiques[75]. Cependant, la réserve américaine est plus marquée que la française. Les Etats-Unis n'ont jamais admis la tenue d'une conférence, contrairement à la France qui pense qu'elle est souhaitable[76]. Obnubilés par la guerre du Vietnam, ils n'attendent rien de la CSCE sur le plan international, lui préférant la relation bilatérale avec Moscou. Ils sont en outre moins préoccupés que Paris quant à l'incidence de l'*Ostpolitik* sur les intérêts alliés à Berlin : convaincus que l'URSS ne déclenchera pas une autre crise de Berlin, les Américains acceptent parfaitement que la RFA développe ses liens juridiques, politiques et économiques avec Berlin-Ouest[77]. Ce n'est qu'après les rencontres interallemandes de mars et mai 1970 qu'ils commencent à se rapprocher des positions françaises et à devenir plus exigeants sur la question berlinoise, prenant conscience des concessions que Bonn pourrait consentir à l'Est et à la RDA en particulier[78]. Le scepticisme de Washington quant aux résultats généraux de l'*Ostpolitik* et son opposition à la CSCE encouragent toutefois Brandt à la fermeté. C'est l'une des bases du *Junktim*.

Le Kremlin s'insurge contre les conditions imposées par l'Alliance atlantique : il n'admet pas que la CSCE soit liée aux négociations sur l'Allemagne et Berlin[79]. Impatients de réunir la conférence, les décideurs des pays de l'Est accusent les Etats-Unis de faire pression sur les Européens de l'Ouest pour qu'ils ne donnent pas leur accord immédiat à l'organisation des discussions préparatoires multilatérales[80]. Le 22 juin 1970, à Budapest, les ministres des Affaires étrangères du pacte de Varsovie émettent ainsi un nouvel appel en faveur de la préparation imminente de la CSCE, précisant leur volonté de parvenir rapidement à un accord sur l'ordre du jour de la conférence. D'un ton conciliant, le document issu de la réunion prévoit une conférence où les Etats-Unis, le Canada, la RFA et la RDA auraient un statut égal à celui des autres participants.

---

[74] Télégramme NR 985-86, de Lucet, 17 février 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol.2031.
[75] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 17 février 1970. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol.1630.
[76] Lettre collective n°33/EU, de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol.2031.
[77] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 4 février 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.160.
[78] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 4 décembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol.1547.
[79] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 janvier 1970. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol.159.
[80] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 16 janvier 1970, Bonn. AMAE, Europe 1944-…, RFA, vol.1630.

Quand il s'adresse aux Soviétiques, Schumann présente un discours beaucoup moins catégorique que lorsqu'il parle avec ses collègues occidentaux. A Gromyko, il indique clairement que la France n'est pas « en principe » pour la conférence mais qu'elle lui est résolument favorable, alors qu'à peine plus d'un mois et demi plus tôt le directeur d'Europe précisait que l'acceptation de principe de la CSCE par la France n'était toujours que conditionnelle[81]. Schumann, refusant de subordonner la conférence à quoi que ce soit, estime cependant nécessaire qu'elle soit consécutive à « un progrès suffisant de la détente »[82]. Le ministre français se livre à de véritables contorsions pour justifier la position française, tiraillée entre le besoin de reconfirmer ses responsabilités quadripartites et la volonté de ne pas apparaître trop associée aux décisions de l'Alliance atlantique. La gymnastique verbale de Schumann est parfois déconcertante, comme lors de son entretien avec le Bulgare Grozev, fidèle aux thèses soviétiques, auquel il affirme ne pas faire des négociations sur Berlin un préalable, même si des progrès sont souhaitables avant la CSCE dans les discussions entre la RFA et l'Est et surtout dans celles sur Berlin[83].

Les pourparlers sur l'ancienne capitale allemande demeurent primordiaux pour la diplomatie française, à tel point que celle-ci se désolidarise très tôt de la RFA quant à la nécessité d'améliorer les rapports interallemands avant d'entamer la préparation de la CSCE. S'il faut attendre octobre 1970 pour que Paris supprime officiellement cette condition, le Quai d'Orsay ne l'évoque déjà plus dans nombre de ses conversations avec l'Est dès janvier 1970, soit un mois après que Schumann ait proposé à ses alliés de lier la conférence aux relations entre les deux Allemagne. Ainsi, le 15 janvier 1970, Hervé Alphand déclare à Kozyrev que la CSCE ne doit pas dépendre des négociations en cours, à l'exception de celle sur Berlin, au risque d'attribuer à la RFA le premier rôle dans la détente Est-Ouest et d'en faire l'arbitre de la conférence[84].

Ce dernier point constitue une première explication à l'ambigüité de la position française. Pour Jacques Andréani, il est dans l'intérêt de la France de prendre rapidement position en faveur de la préparation multilatérale de la CSCE car les Allemands risquent de le faire dans les textes qu'ils négocient avec l'URSS[85]. C'est bel et bien ce que montre le *Bahr-papier* : le directeur d'Europe orientale voit juste. Il s'agit pour Paris de ne pas apparaître comme le principal obstacle à la conférence et de préserver son image gaullienne de chantre de la détente. Il semble évident que la France n'intéresse plus les Russes autant qu'autrefois car elle n'est

[81] Lettre collective n°33/EU, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol.2031.
[82] Entretien Schumann/Gromyko, 3 juin 1970, Paris. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-1971. Une note du 21 mai 1970 établit la stratégie à adopter face à Gromyko : pour ne pas se voir reprocher de subordonner la CSCE aux négociations en cours, Schumann doit aborder d'emblée la question des progrès nécessaires des conversations sur Berlin et l'Allemagne. Note de la sous-direction d'Europe orientale, 21 mai 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol.2677.
[83] Entretien Schumann/Grozev (1er vice-ministre des Affaires étrangères de Bulgarie), 17 mars 1970, Paris. AMAE, Secrétariat général, EM, vol.41.
[84] Entretien Alphand/Kozyrev, 15 janvier 1970, Moscou. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-1971.
[85] Dépêche n°79/EU, de la sous-direction d'Europe orientale, 15 juillet 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2694.

plus le seul partenaire à l'Ouest[86]. Aussi préconise-t-on à la sous-direction d'Europe orientale de ne pas rejeter catégoriquement leurs propositions de consultations franco-soviétiques. En effet, Moscou reprend en 1970 un projet d'accord qu'elle réitère de temps en temps depuis 1956 – notamment en 1964 – et qui consiste à rendre irréversible la coopération politique entre les deux pays. Le Kremlin espère ainsi faciliter l'adoption par le gouvernement français d'attitudes plus proches des positions soviétiques, créer l'impression d'un rapprochement permettant d'éviter le glissement de la France vers une politique trop occidentale, montrer aux satellites que Paris privilégie ses rapports avec Moscou. On est surtout persuadé au Quai d'Orsay que les Soviétiques cherchent à rendre jaloux les Allemands et à jouer de l'inquiétude française envers la RFA, en utilisant les rapports avec l'un pour faire pression sur l'autre[87].

Georges Pompidou, pour qui la CSCE est un bon moyen de maintenir le contact avec les Russes, se montre particulièrement soucieux de faire un pas en avant vers la conférence[88]. Cela explique en grande partie les atermoiements de Schumann quand il expose la position française sur le préalable berlinois : il ne doit pas entrer en contradiction avec la pensée du président de la République. Or, l'ambivalence du discours français se renforce après la signature du traité de Moscou le 12 août 1970.

Une barrière se lève : le traité de Moscou

Le traité germano-soviétique, en reconnaissant l'inviolabilité des frontières et le *statu quo* territorial en Europe, conduit les Français à lever les réserves sur l' « intégrité territoriale de tous les Etats européens et de leurs frontières existantes », exprimées après l'appel de Prague d'octobre 1969[89]. Même si les pourparlers sur Berlin sont encore loin d'aboutir, on comprend à Paris que la CSCE se rapproche, d'autant plus que la RFA l'a acceptée lors des discussions entre Bahr et les Soviétiques[90]. Comme ses partenaires américain et britannique, la France salue le traité parce qu'il contribue à la diminution des tensions au cœur du continent, répond au désir gaullien de normalisation entre l'Est et l'Ouest et montre que la RFA fait dorénavant preuve de réalisme. Avec toutefois beaucoup moins d'optimisme que Bonn, les Français considèrent qu'il revient maintenant à l'URSS de faire des concessions sur la sécurité, la viabilité et le statut de Berlin. Mais on pense au Quai d'Orsay que l'URSS ayant obtenu satisfaction avec le traité, elle ne sera guère tentée de concéder et s'en remettra à la RDA : l'*Ostpolitik* risque ici d'atteindre ses limites[91].

A partir de septembre 1970, la ligne de fracture entre l'Elysée d'une part et le Quai d'Orsay et Matignon d'autre part quant au préalable berlinois est de plus en plus nette. Bien que

[86] L'ambassadeur de France en URSS, Roger Seydoux, s'attache à démontrer le contraire. Selon lui, l'éclat donné par les dirigeants soviétiques à la cérémonie célébrée en la mémoire du général de Gaulle à Moscou, le 12 novembre 1970, prouve combien le Kremlin a besoin de la France pour établir une vraie détente en Europe, face aux prétentions de la RFA. Télégramme n°8541/8557, de Seydoux, 15 novembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2668.
[87] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 21 mai 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2677.
[88] Entretien Pompidou/Lipkowski, 6 janvier 1970, Paris. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-1974.
[89] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 octobre 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2032.
[90] Circulaire n°317, d'Alphand, 22 septembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.
[91] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 4 décembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol. 1547.

disposant de maigres prérogatives en politique extérieure, le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas subordonne la CSCE à la conclusion des négociations quadripartites sur Berlin. Il le dit clairement aux décideurs polonais en novembre 1970[92]. Au ministère des Affaires étrangères, on estime crucial que le lien soit maintenu afin que Moscou, qui apparaît comme le principal bénéficiaire de l'*Ostpolitik* jusque là, s'engage dans des concessions[93].

Cette fracture s'explique d'abord par le rôle que Pompidou assigne à la CSCE : le président de la République voit dans la conférence non seulement un instrument censé permettre un rapprochement durable entre les deux blocs et encourager la convergence des systèmes, mais il la considère également comme le prolongement multilatéral de la politique gaullienne de détente, le meilleur moyen de contrôler l'*Ostpolitik* et un vecteur essentiel du dialogue franco-soviétique au moment où Moscou porte une attention croissante à l'entente avec les Etats-Unis et la RFA. Pour le président, la France ne doit pas traîner les pieds vis-à-vis de la CSCE : il en va de son rôle dans le processus de détente.

Le second facteur qui explique la divergence entre l'Elysée et le Quai d'Orsay provient du traité de Moscou lui-même. Avec la signature du traité, Schumann, conscient que le chemin vers la reconnaissance de la RDA est ouvert, devient plus ferme encore sur la nécessité de réaffirmer les droits des Quatre sur Berlin pour éviter tout accaparement de la question des accès par le « régime de Pankow ». Alors que les Américains et les Allemands restent favorables à un accord interallemand sur les accès à Berlin, les Français maintiennent fermement leur refus sur ce point. En octobre 1970, Jean Sauvagnargues, avec l'accord d'un Maurice Schumann qui tient à satisfaire Bonn, élabore un schéma en deux étapes censé établir un compromis. Se basant sur une idée allemande, l'ambassadeur imagine un accord général entre les Quatre fondé sur les responsabilités quadripartites qui serait complété ensuite par des arrangements techniques négociés entre la RFA et la RDA. Parce qu'une partie du Quai d'Orsay juge encore trop dangereuse cette construction, Sauvagnargues et son homologue américain ajoutent, en décembre 1970, un troisième palier proposant que les Quatre entérinent les accords interallemands[94]. Cela permettrait d'encadrer la RDA et de lui confisquer toute responsabilité sur les accès à Berlin. Ce schéma, validé par Bonn, Londres et Washington, constitue par la suite la base de la position officielle des Occidentaux[95]. Les Soviétiques désapprouvent, quant à eux, la dernière partie du schéma car cela aboutirait à conférer aux puissances occidentales un droit, qu'elles n'ont jamais détenu, de contrôle sur la circulation entre Berlin-Ouest et la RFA[96].

A l'inverse de son ministre des Affaires étrangères, Pompidou s'appuie sur le traité de Moscou pour s'engager plus avant en faveur de la CSCE. En dépit des félicitations envoyées par la France à la RFA en août 1970, il commente de la sorte le traité :

---

[92] Circulaire n°380, d'Alphand, 1er décembre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 388.
[93] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 8 septembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.
[94] Dépêche n°366, de Lucet, 25 février 1971. AMAE, Amérique 1971-1975, Etats-Unis, vol. 746.
[95] Georges-Henri SOUTOU, « La France et l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 », *art.cit.*, pp.58-62 ; entretien Schumann/Scheel, 2 novembre 1970, Paris. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol. 163 ; réunion quadripartite, 2 décembre 1970, Paris. AMAE, Europe 1966-70, RDA, vol. 164.
[96] Circulaire n°404, de Schumann, 31 décembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2668.

« D'abord, Brandt a fait des concessions formidables. M'imaginez-vous renonçant définitivement à l'Alsace, aux Vosges et au Nord ? Deuxièmement : l'Allemagne agit maintenant par elle-même sans demander la permission à personne. Troisièmement : l'URSS a barre sur elle. »[97]

La crainte du « nouveau Rapallo » raisonne dans ces propos. Le président fait directement part de cette hantise à Brandt en décembre 1971 puis en février 1972[98]. En août 1970, au moment de la signature du traité de Moscou, le chancelier propose aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne et à la France de tenir un sommet auquel se joindrait la RFA pour montrer aux Russes la persistance de rapports étroits entre les quatre Occidentaux et marquer la place de Bonn aux côtés de ses alliés[99]. La réception faite en France de l'idée allemande souligne à nouveau la divergence entre l'Elysée et le Quai d'Orsay quant à l'ordre des priorités : pour Schumann, un tel sommet permet à la France d'être associée à l'*Ostpolitik*, lui fournissant une occasion de prouver son soutien à Brandt, d'être informée de ses intentions et de pouvoir peser sur ses décisions[100]. Pompidou, lui, est bien plus réticent : un sommet occidental sur l'*Ostpolitik*, qui plus est juste avant son voyage à Moscou, équivaut à une manifestation du « bloc à bloc ». Le président se plaint que Brandt envisage encore de rendre des comptes aux Américains[101]. Surtout, il est hors de question que la RFA soit mise au même rang que les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale, disposant de l'arme nucléaire et siégeant au Conseil de sécurité des Nations Unies[102]. Le sommet n'aura donc pas lieu.

Les initiatives du chancelier conduisent Pompidou à tenter de faire de la France le principal interlocuteur de l'URSS en Occident en évitant toutefois d'apparaître comme étant « à la remorque »[103] de la RFA ou comme cherchant en permanence à la doubler. Aussi, contrairement à ce que suggère le Quai d'Orsay, le président français n'entend-t-il pas céder au projet soviétique d'accord bilatéral instituant une coopération politique automatique entre Paris et Moscou. A ses yeux, se montrer plus positif sur la CSCE, chère aux décideurs du Kremlin, semble un moyen mieux approprié de maintenir un dialogue privilégié.

Pompidou considère qu'avec le traité de Moscou puis celui de Varsovie, les Allemands officialisent eux-mêmes le *statu quo* politique et territorial : hormis la question des droits quadripartites, l'Ouest n'a donc plus rien à perdre à s'engager dans la CSCE[104]. Il peut même y gagner s'il parvient à élaborer des propositions concrètes touchant aux échanges culturels et aux contacts humains. Cette vision des choses explique les propos largement positifs que le président tient à Brejnev concernant la conférence, lors de son séjour en URSS en octobre 1970. Pompidou, conscient que le but des Soviétiques est de geler la division de l'Europe, reste en outre persuadé que Moscou ne pourra pas éternellement maintenir les pays de l'Est sous sa

[97] Déjeuner de presse, 22 septembre 1970, archives inédites de Raymond Tournoux. Cité par Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, pp.393-394.
[98] Entretiens Pompidou/Brandt, 4 décembre 1971 et 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 1011. RFA. 1971-1972.
[99] Lettre de Brandt à Pompidou, 7 août 1970. AN, 5 AG 2 1009. RFA. 1969-1974.
[100] Communication de Schumann à Pompidou, 10 août 1970. AN, 5 AG 2 1009. RFA. 1969-1974.
[101] Entretien avec Raymond Tournoux, 13 octobre 1970. Archives inédites de Raymond Tournoux. Cité par Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, p.404.
[102] Andreas WILKENS, « Accords et désaccords. La France, l'*Ostpolitik* et la question allemande. 1969-1974 », *art.cit.*, p.362.
[103] Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », *art.cit.*, p.156.
[104] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008.

coupe. Auprès du président américain venu à Paris assister aux obsèques du général de Gaulle, décédé le 9 novembre 1970, il se félicite aussi des relations qu'établit la Chine avec les Occidentaux – le voyage de Nixon à Pékin est prévu pour 1972 – et du refus des décideurs chinois de fixer les frontières sino-soviétiques : tout cela va à l'encontre des objectifs du Kremlin[105]. Au retour de Russie, la France de Georges Pompidou apparaît désormais comme promotrice du projet de CSCE, comme le montre cette démonstration du président français auprès du chancelier ouest-allemand en janvier 1971 :

> « Je suis plus favorable que vous à une conférence européenne sur la sécurité. Je crois en effet que pour les Russes, cette conférence avait pour but de régler le problème allemand et d'avoir autour de la même table la RFA et la RDA. Or, si l'affaire de Berlin s'arrange, et si le traité est ratifié, ce problème serait réglé et, à mon avis, les Russes seraient moins intéressés à une telle conférence qu'auparavant. Ils ne peuvent évidemment pas le dire et, bien au contraire, ils affirmeront toujours être intéressés. Je crois que la présence autour d'une même table de tous les pays européens, plus l'Amérique, plus le Canada, sur un pied d'égalité, donnera une grande liberté de parole aux pays de l'Est. J'ai été frappé de voir que les Roumains sont les plus pressés à souhaiter cette conférence. Je crois que si les Polonais, les Roumains, les Tchèques, les Hongrois, etc. ont des difficultés avec la Russie, le fait que la conférence se réunisse, crée peut-être un organisme permanent, rendra plus difficile aux Russes d'envoyer simplement des troupes dans un pays. Je crois que des relations beaucoup plus souples s'établiront entre les deux parties de l'Europe et que le bloc soviétique sera plus ébranlé que l'Ouest, puisque l'Ouest n'est pas un bloc et étale ses discussions au grand jour. Cela me semble être une raison d'être en faveur de cette conférence. »[106]

La France reprend la main

Depuis le milieu des années 1960, la France a toujours envisagé le projet de conférence paneuropéenne comme l'aboutissement du processus de détente. Elle l'a dit mainte fois aux dirigeants des pays de l'Est. En octobre 1970, Georges Pompidou présente, pour la première fois, la CSCE comme « un premier pas » d'une politique européenne visant à supprimer toute source de tension en Europe[107]. Le président adopte une position que la France conservera durant tout le processus d'Helsinki : la CSCE n'est qu'un point de départ. L'*Ostpolitik* et les traités qui en découlent ont en effet modifié les paramètres de la détente. Dans la seconde moitié des années 1960, Paris n'a cessé de considérer la reconnaissance des réalités issues de la guerre, par la RFA, comme un préalable nécessaire à la conférence. En 1970, le *statu quo* étant confirmé, la France ne peut s'en contenter au risque de se contredire et de compromettre la politique gaullienne fondée sur la disparition des blocs[108]. La CSCE apparaît dès lors comme un relais multilatéral de cette politique. Aux vues de ces considérations, Pompidou estime qu'il n'est plus nécessaire de lier la préparation multilatérale de la conférence à l'amélioration des rapports interallemands, celle-ci semblant inévitable malgré la fermeté de la RDA. De fait, la France entame un nouveau rapprochement avec tous les pays de l'Est destiné à approfondir les réflexions sur l'organisation et l'ordre du jour de la CSCE. Ce rapprochement, que Moscou

[105] Entretien Pompidou/Nixon, 12 novembre 1970, Paris. AN, 5 AG 2 1022. Etats-Unis.
[106] Entretien Pompidou/Brandt, 25 janvier 1971, Paris. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971.
[107] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 octobre 1970, Moscou. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-1974.
[108] C'est ce que Pompidou explique aux journalistes français présents lors de sa conférence de presse au Kremlin le 7 octobre 1970. Fiche de la sous-direction d'Europe orientale, 22 octobre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 387.

cautionne sous peine de saborder la conférence, s'effectue notamment avec la Pologne dès la fin du mois d'octobre, puis avec la Roumanie : partageant avec Bucarest l'inquiétude selon laquelle les traités de Moscou et de Varsovie pourraient en fin de compte diminuer l'intérêt soviétique pour la conférence parce qu'ils consacrent l'hégémonie de l'URSS à l'Est, les Français sont rapidement rassurés par les Polonais sur ce point[109] : le Kremlin entend bien faire confirmer les frontières européennes par l'ensemble des Etats du continent.

A Moscou, reprenant à son compte une intention déjà bien implantée au Quai d'Orsay[110], le président français se désolidarise officiellement de l'idée défendue près d'un an auparavant par Schumann : il n'est plus question de faire de l'embellissement des relations entre les deux Allemagne une condition à la tenue de la CSCE ; un accord quadripartite sur Berlin suffit[111]. Pour que les choses soient claires, Pompidou précise la position de la France lors de sa conférence de presse de janvier 1971 : Paris ne pose aucune condition préalable de type « juridique » à la réunion d'une CSCE, mais il convient de régler d'abord la question berlinoise[112]. Celle-ci est d'autant plus importante qu'elle est directement subordonnée à la ratification des traités de Moscou et Varsovie, comme le souhaite Brandt. Ajouter à cela l'amélioration des rapports interallemands serait exagéré selon les Français qui, on le voit, adoptent une attitude accommodante avec les Soviétiques. Si, à Moscou, Pompidou refuse de signer un protocole rendant systématique les consultations politiques franco-soviétiques sous forme d'un traité d'amitié et de non-agression, il admet un texte prévoyant une « coopération politique » régulière et un autre réaffirmant que la détente « serait favorisée par la réunion d'une conférence européenne dûment préparée ». Le même document se félicite de la signature du traité de Moscou et appelle à une avancée rapide des discussions sur Berlin[113]. Deux mois après la conclusion des négociations germano-soviétiques, il est difficile de ne pas constater que la France est bel et bien « à la remorque » de la RFA.

Ce constat semble d'autant plus flagrant que les Français, même s'ils ne lient plus directement la CSCE aux rapports interallemands, gardent une marge de manœuvre réduite par rapport aux Allemands. C'est Brandt qui fixe les conditions préalables à la conférence : les préparatifs commenceront quand les traités de Moscou et de Varsovie seront ratifiés. Pour cela, les Soviétiques doivent d'abord faire des concessions à Berlin. Par conséquent, une grande partie du processus décisionnel échappe à la France. Cela transparaît clairement dans les propos d'Hervé Alphand au secrétaire général du *Ballhausplatz*, la chancellerie autrichienne, lorsqu'il explique que « la conclusion d'un règlement satisfaisant sur Berlin constitue non un préalable, mais une condition de fait pour la ratification des Accords de Moscou et de Varsovie. »[114] La France se situe ainsi dans une position médiane, oscillant entre son désir

---

[109] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 25 janvier 1971. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol. 3537 ; Consultations franco-polonaises, 29 octobre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 387 ; note de la sous-direction d'Europe orientale, 13 janvier 1971 et télégramme n°809/813, de Seydoux, 3 février 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.
[110] Entretien Alphand/Kozyrev, 15 janvier 1970, Moscou. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-1971.
[111] Petri HAKKARAINEN, « From linkage to freer movement », *art.cit.*, p.169.
[112] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.89.
[113] *Ibid.*, pp.93-95.
[114] Entretien Alphand/Wodak, 14 juin 1971, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2996.

d'apparaître avenante auprès de Moscou sur le projet de CSCE et son obligation de suivre la RFA dans ses exigences.

Néanmoins, Paris n'entend pas laisser les Allemands fixer seuls les conditions de la détente et des discussions qui la composent. Lors de la session ministérielle du Conseil atlantique des 3 et 4 décembre 1970, Maurice Schumann essaye de faire en sorte que l'aboutissement des pourparlers sur Berlin soit présenté comme le seul critère retenu par les Occidentaux pour confirmer leur accord à l'ouverture de la phase multilatérale de la préparation de la CSCE. Il s'appuie sur l'argument selon lequel « l'aboutissement des pourparlers quadripartites suppose une sensible évolution de l'attitude de la RDA (problème des accès de Berlin) et postule ainsi que le dialogue interallemand ne soit engagé dans la bonne voie »[115] Si Schumann parvient à obtenir l'abandon du préalable interallemand, il échoue à faire de même avec les MBFR et la ratification des traités de l'*Ostpolitik* : pour obtenir le ralliement des Américains et des Britanniques, il doit souscrire à un amendement introduisant l'idée que les « autres conversations en cours » doivent « se poursuivre favorablement ».

En réalité, la renonciation au préalable interallemand ne gêne pas vraiment le gouvernement de RFA dans la mesure où, à l'automne 1970, Brandt songeait déjà à le supprimer. En effet, cette condition ayant été utilisée pour obtenir le traité de Moscou, le chancelier ne voulait pas la réutiliser, craignant que cela ne joue en sa défaveur[116]. Ainsi, en janvier 1971, Scheel, comme s'il désirait prouver à son homologue français que Bonn continue de mener le jeu de la détente, démontre à Schumann que la suppression du lien entre la CSCE et les relations interallemandes n'a aucune importance : l'accord sur Berlin entraînera quoi qu'il en soit la normalisation progressive des rapports entre les deux Allemagne en raison de la partie technique de la négociation sur Berlin dévolue à Bonn et Berlin-Est[117]. La RFA se concentre donc désormais sur la nécessité d'un accord sur l'ancienne capitale.

En dépit des efforts français à l'OTAN, Georges Pompidou juge la position française encore trop en retrait sur la CSCE. En marge d'un télégramme exposant le débat de la session du Conseil atlantique de décembre 1970, le président se plaint que Schumann ait « un peu trop accepté la notion de « préalable » » à propos des négociations sur Berlin, ajoutant « ce qui n'est pas ma position et que je n'ai jamais exprimé. »[118] Une fois de plus, Pompidou refuse d'apparaître comme trop associé aux décisions du bloc de l'Ouest. C'est néanmoins ce que l'URSS reproche à la France dès les jours qui suivent la réunion de l'OTAN : l'ambassadeur Zorine, condamnant les obstacles posés à la CSCE par les Occidentaux[119], incrimine aux Français de tenir un double discours sur les préalables de la conférence. Il existe, selon les

[115] Télégramme de Claude Arnaud, 4 décembre 1970. AN, 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.
[116] Télégramme n°7804/06, de Sauvagnargues, 9 décembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, RFA, vol. 1547 ; Petri HAKKARAINEN, « From linkage to freer movement », *art.cit.*, p.169.
[117] Entretien Schumann/Scheel, 25 janvier 1971, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3011.
[118] Note en marge du télégramme de Claude Arnaud, 4 décembre 1970. AN, 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.
[119] Zorine se plaint des préalables posés par l'OTAN en insistant sur un aspect de la CSCE auquel tiennent les Français, la possibilité pour tous les Européens de pouvoir s'exprimer librement : « cela signifie que les pays qui ne participent pas aux pourparlers sur Berlin-Ouest peuvent se voir privés de la possibilité d'exercer une action sur les questions européennes. » Circulaire n°404, de Schumann, 31 décembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2668.

Soviétiques, une différence entre la position prise par Pompidou lors de son voyage à Moscou et celle qui ressort du communiqué atlantique. Face aux nombreuses critiques des Russes, Paris se justifie « par le fait qu'à Moscou il s'agissait de la position française prise en elle-même tandis que le communiqué de l'Alliance atlantique était le résultat d'une discussion à quinze et, par conséquent, ne reflétait pas exactement la position française, mais une position moyenne de l'ensemble de l'Alliance. »[120]

Schumann, de son côté, se démène auprès des Soviétiques pour marquer que la France n'a jamais voulu présenter le problème de Berlin comme un préalable ou une condition juridique. S'opposant, à l'OTAN, à la multiplication des préalables, y compris sur le désarmement, elle a simplement constaté que la CSCE ne pourrait se réunir que lorsque les traités signés par la RFA avec l'URSS et la Pologne auraient été ratifiés et que la ratification n'interviendrait qu'après un accord sur Berlin. Obéissant aux injonctions de Pompidou, qui tient à mettre fin aux divergences entre l'Elysée et le Quai d'Orsay sur cette question, le ministre français affirme devant Kozyrev qu'il ne doit pas y avoir de préalable à la CSCE[121]. On insiste à Paris sur le fait que le lien entre la conférence, les négociations quadripartites et les traités est de nature politique et non juridique : il s'agit de tenir compte des difficultés parlementaires qui risquent de surgir si le gouvernement allemand ne peut pas faire état de solutions satisfaisantes concernant Berlin[122].

Les Français parviennent à convaincre les Soviétiques de leur bonne foi et à les rassurer sur leur volonté de préserver leur indépendance par rapport aux décisions de l'Alliance atlantique. Ainsi, Gromyko estime que les positions de l'URSS et de la France sur la CSCE sont les plus proches parmi celles des grandes puissances, à la grande satisfaction du président de la République[123]. A l'inverse, les pays de l'Est accusent les Etats-Unis de « saboter » la détente en Europe et condamnent fermement leur politique consistant à multiplier les préalables à la CSCE et à faire pression sur leurs alliés, notamment lors de la session de l'OTAN à Bruxelles en décembre 1970, pour retarder un maximum la préparation de la conférence[124]. Les réticences apparentes de Washington à l'égard de la CSCE s'expliquent en particulier par la crainte que Moscou puisse « accoutumer l'Europe à penser que sa sécurité dépend plus du maintien de bonnes relations avec le Kremlin que de celui de l'équilibre militaire. »[125] Pour éviter cela, pour ne pas s'isoler du reste de l'Alliance et pour appuyer, malgré leur méfiance, la politique de Brandt, les Américains intègrent la CSCE à la stratégie de négociation dite du *linkage* définie par Nixon et Kissinger. Selon eux, la détente en Europe est absolument nécessaire aux Soviétiques ; elle doit leur permettre de réduire leurs dépenses militaires et de procéder à des transferts financiers et technologiques depuis l'Occident. En échange de la

[120] Note pour le président de la République, de J-B Raimond, 29 décembre 1970. AN, 5 AG 2 1017. URSS. 1969-74.
[121] Entretien Schumann/Kozyrev, 19 mars 1971, Paris. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol. 3719.
[122] Entretien Beaumarchais/Kozyrev, 19 mars 1971, Paris. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol. 3719.
[123] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 16 juin 1971. AN, 5 AG 2 91. Entretiens franco-allemands. 1971-1973.
[124] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 7 janvier et 19 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3016.
[125] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance*, *op.cit.*, p.60.

détente européenne, concrétisée par l'*Ostpolitik*, les SALT et la CSCE, Moscou doit cesser d'attiser la guerre froide au Vietnam, en Amérique latine et au Moyen-Orient[126].

De fait, s'ils se sont ralliés non sans mal au communiqué de l'OTAN de décembre 1970 et ont donc accepté de ne pas lier les préparatifs de la conférence à l'amélioration des rapports interallemands, les Américains estiment que l'URSS doit faire davantage de concessions si elle veut obtenir l'accord de Washington concernant l'ouverture des préparatifs multilatéraux de la CSCE. L'administration Nixon décide donc, en 1971, de se montrer solidaire de la position ouest-allemande en faisant d'un accord sur Berlin, de la ratification des traités de Moscou et de Varsovie et des MBFR les conditions préalables à la conférence[127].

Face à cela, le Kremlin essaye de jouer sur la différence entre l'enthousiasme français à vouloir s'impliquer dans la préparation de la CSCE et la ferme intention allemande de repousser la conférence tant que l'affaire berlinoise ne sera pas réglée. Réunis à Bucarest en février 1971, les décideurs du pacte de Varsovie appellent à passer à la phase de préparation multilatérale de la CSCE avec les pays qui le souhaitent[128]. Les Russes franchissent une nouvelle étape dans la campagne en faveur de la conférence en créant un « Comité soviétique pour la sécurité européenne » dont deux des missions consistent à susciter des réunions internationales sur le sujet et à mobiliser les PC nationaux pour qu'ils déploient leurs efforts à promouvoir la CSCE auprès des opinions publiques européennes[129].

Les Soviétiques approchent les Français de manière bilatérale pour les inciter à se désolidariser de leurs partenaires occidentaux[130]. Ils avancent l'argument selon lequel pour consolider la détente, il importe de rechercher des progrès simultanément dans toutes les directions. C'est la notion du « parallélisme » que Kozyrev expose au cours de son séjour à Paris en mars 1971 et que Gromyko reprend devant le vingt-quatrième Congrès du PCUS. Elle s'applique à des problèmes tels que la ratification des traités germano-soviétique et germano-polonais, la normalisation des relations entre la RFA et les pays socialistes, l'établissement entre la RFA et la RDA de relations d'égalité sur « la base des normes universellement admises du droit international » et l'admission de la RDA aux Nations-Unies, ainsi que, bien entendu, la négociation de Berlin et la CSCE. Des améliorations dans chacun des domaines considérés ne pourraient qu'avoir des effets bénéfiques, soutient-on à Moscou, sur les autres problèmes européens en suspens ; mais il ne s'agirait pas de les lier entre eux, ni d'établir un ordre de préférence[131].

---

[126] Au Moyen-Orient, la crise opposant Israël à l'Egypte, soutenue militairement par l'URSS, redouble d'intensité en 1970. La même année, les Soviétiques essayent d'installer une base de sous-marins nucléaires à Cuba. Au Vietnam, Moscou maintient son fort appui aux Nord-Vietnamiens. Cf. Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.528.

[127] Henry KISSINGER, *Diplomatie*, *op.cit.*, p.689.

[128] Série de télégrammes de la représentation de la France à l'OTAN, février 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

[129] Bulletin particulier de renseignement n°5253, Secrétariat général de la Défense nationale, 23 juin 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

[130] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 19 février et 26 mars 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

[131] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 19 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

Pompidou se montre plutôt positif à l'idée d'accomplir des « pas communs » avec l'URSS vers un accord sur Berlin et la préparation de la conférence[132]. D'autant plus qu'il craint que l'absence prolongée de discussions préparatoires multilatérales ne conduise Moscou à réitérer son action contre l'expérience tchécoslovaque de 1968 en intervenant militairement dans les Balkans pour réaffirmer son emprise sur la Roumanie – ce que les Soviétiques entendent faire par le biais de la CSCE – et remettre la main sur la Yougoslavie. Car, depuis 1967, un mouvement de contestation se développe en Croatie contre le centralisme imposé par Tito et fait craindre au Kremlin la propagation d'idées subversives dans ses satellites d'Europe du sud-est. En marge d'une dépêche annonçant que les Russes se sentent encerclés par « l'incendie qui couve dans les Balkans », Pompidou écrit :

> « Il est temps d'accélérer la préparation de la conférence européenne de sécurité. Il faudrait en tout cas sonder discrètement les Américains sur ce que seraient leurs réactions en cas d'action violente en direction de la Roumanie et de la Yougoslavie. »[133]

A son homologue yougoslave, Schumann explique que la conférence européenne peut offrir à tous les pays, « qu'ils appartiennent ou non à un système d'alliance, l'occasion d'affirmer sans rupture ni défi leur personnalité propre. » Elle permet également d'éviter que le sort du continent ne soit réglé dans le cadre américano-soviétique dont les négociations SALT constituent le symbole le plus éminent[134]. Les divers discours prononcés par Richard Nixon au début de l'année 1971 et dans lesquels il propose à l'URSS de discuter des grands problèmes internationaux confortent la France dans sa pensée.

Au printemps et à l'été 1971, la France apparaît résolument comme le meilleur soutien occidental au projet de CSCE : contrairement à ses alliés, elle ne présente pas la ratification des traités de l'*Ostpolitik* et les MBFR comme des conditions préalables au commencement des pourparlers préparatoires. En outre, elle continue de voir dans la conférence un excellent moyen de poursuivre sa politique de détente et de rapprocher l'Est et l'Ouest. Dans le communiqué publié à la fin du voyage de Maurice Schumann à Moscou, est réitérée la nécessité d'une conférence européenne, que la France dit appuyer de tout son poids.

En échange, les Soviétiques, prenant le ministre français à témoin, reconnaissent sans équivoque la responsabilité de l'URSS sur les accès à Berlin[135] : leur besoin de détente va grandissant en raison du rapprochement sino-américain qui s'opère au même moment. Dès lors, la négociation quadripartite s'accélère. Le Quai d'Orsay se veut de plus en plus optimiste quant à l'aboutissement des discussions et suggère aux Occidentaux de faire des concessions pour éviter que les pourparlers ne traînent en longueur[136]. Face à ce que les Français perçoivent comme de la bonne volonté de la part de Moscou, Paris renforce davantage son soutien à la CSCE et le montre.

Ainsi, à la veille de la session ministérielle du Conseil Atlantique de Lisbonne, les 3 et 4 juin 1971, la France marque à ses principaux partenaires qu'elle tient à ce que le communiqué

---

[132] Note de Georges Pompidou en marge d'une dépêche, 22 mai 1971. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[133] Note de Georges Pompidou en marge d'une dépêche, 26 juillet 1971. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[134] Entretien Schumann/Tepavac, 23 avril 1971, Belgrade. AN, 5 AG 2 114. Yougoslavie. 1969-74.
[135] Entretien Schumann/Scheel, 28 mai 1971, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3011.
[136] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 27 mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3011.

qui en ressortira soit très favorable à l'égard du projet de CSCE. Consciente qu'aucun pays ne peut accepter que la RDA siège à égalité avec les autres nations à la conférence tant qu'il n'y a pas de réelles avancées dans les conversations en cours en Allemagne, la France propose d'introduire dans le texte de Lisbonne la notion de « progrès » pour qualifier les attentes atlantiques concernant les négociations quadripartites. En revanche, Paris veut éliminer toute allusion aux « autres conversations en cours » et ne faire dépendre le début de la préparation multilatérale seulement des discussions sur Berlin. Par ailleurs, pour manifester leur soutien au principe même de la conférence, les Français conseillent aux pays de l'Alliance d'expliciter davantage la manière dont ils la conçoivent et l'esprit dans lequel ils s'y préparent[137].

A Lisbonne, les conceptions françaises triomphent d'autant plus facilement que – nous allons y revenir – le préalable MBFR est tombé au mois de mai précédent, l'URSS ayant accepté d'entamer des discussions sur ce sujet. Schumann s'emploie, avec succès et en accord avec les Allemands, à supprimer toute référence à la « poursuite favorable des autres conversations en cours ». Quant à la relation de fait établie entre les négociations sur Berlin et les préparatifs de la CSCE, elle est, en fin de compte, présentée dans une perspective aussi positive que possible[138]. En outre, le ministre français parvient à faire supprimer tous les points du texte susceptibles de mécontenter Moscou, comme par exemple sur la situation en Méditerranée[139]. Le communiqué est relativement bien accueilli à l'Est, les pays du pacte de Varsovie rendant hommage à l'action de la France.

L'accord quadripartite sur Berlin

Si le voyage de Schumann à Moscou en mai 1971 contribue à débloquer les négociations sur Berlin, la France n'est pas pour autant informée des discussions secrètes qui se déroulent en parallèle entre Egon Bahr et les ambassadeurs américain et soviétique sur les aspects matériels les plus importants. Le déblocage est également dû au limogeage de Walter Ulbricht, opposé à un accord sur l'ancienne capitale, et à son remplacement par Erich Honecker le 3 mai 1971. Une fois que l'URSS a accepté le schéma en trois parties proposé par les Occidentaux, le dernier obstacle restant concerne la mention, voulue par Moscou, de la RDA dans l'accord lui-même et non dans l'annexe. Pompidou, toujours réticent à un grand accord, réussit à éviter cela, écartant de fait la possibilité pour Berlin-Est de partager avec les Soviétiques la responsabilité des accès à Berlin. L'accord final est établi le 23 août, puis signé le 3 septembre. La partie technique sur Berlin-Ouest, négociée entre les deux Allemagne puis entre la RDA et le Sénat de Berlin, est signée les 17 et 20 décembre 1971. Il faut attendre le 3 juin 1972 et la ratification des traités de Moscou et de Varsovie pour que l'accord soit définitivement adopté.

L'accord réaffirme les « droits et responsabilités quadripartites » des Quatre sur toute la ville et sur la base des protocoles de 1944 sur l'occupation de l'Allemagne et l'administration de Berlin, de la déclaration du 5 juin 1945, des accords de Potsdam et de ceux de 1954.

[137] Note de la direction d'Europe, 29 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2900.
[138] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 16 juin 1971. AN, 5 AG 2 91. Entretiens franco-allemands. 1971-73.
[139] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.91.

L'URSS s'engage à faciliter les communications entre Berlin-Ouest et la RFA ainsi qu'entre les deux parties de l'ancienne capitale. On maintient les liens entre Berlin-Ouest et la RFA mais les secteurs occidentaux de la ville continuent « de ne pas être un élément constitutif de la RFA et de n'être pas gouvernés par elle. » Les aspects techniques sur le transit entre Berlin-Ouest et la RFA font l'objet de négociations entre Bonn et le « régime de Pankow », Moscou estimant que c'est l'Etat souverain de RDA qui est traversé. Cette deuxième partie doit être approuvée par les Quatre afin de souligner encore une fois la primauté du quadripartisme[140]. L'accord résulte d'un véritable compromis qui satisfait toutes les parties en présence.

Pour Paris, il permet de rééquilibrer la relation franco-germano-soviétique en mettant en évidence le rang secondaire de la RFA par rapport aux Quatre ; la France, qui garde son influence en Europe, demeure un médiateur entre Moscou d'une part et Bonn et Washington d'autre part[141], du moins en a-t-elle l'impression.

La conclusion favorable de la négociation sur Berlin lève l'obstacle à la CSCE, même si, sur le plan formel, la phase de préparation multilatérale ne pourra s'ouvrir qu'une fois les trois étages de l'accord franchis, comme l'exigent les Américains, les Britanniques et les Allemands, et l'accord entériné[142]. A Washington et à Bonn, le *Junktim* et le *linkage* continuent de prévaloir. A l'inverse, fin août 1971, Jean Jurgensen indique à Schumann que, dorénavant, la France doit préparer la conférence comme elle le peut[143]. La France est prête à passer sans attendre à la phase préparatoire multilatérale, envisageant la tenue de la CSCE dès 1972. A New York en septembre 1971, Schumann, soulignant sa divergence avec le secrétaire d'Etat américain Rogers, informe Gromyko que Paris est « hostile à tout préalable, que ce soit la ratification des traités de Moscou et de Varsovie ou la conclusion d'un *modus vivendi* entre les deux Etats allemands, tout en espérant bien entendu un heureux aboutissement sur ces deux points avant la réunion de la conférence. »[144] D'aucuns réalisent à l'époque que la France souhaite indéniablement paraître le meilleur partenaire des Soviétiques sur le dossier CSCE, si cher à Brejnev. Ce dernier, en même temps qu'il cherche à subordonner l'entrée en vigueur de l'accord quadripartite à la ratification des traités de l'*Ostpolitik*, tente de soustraire la préparation multilatérale de la conférence à la condition du règlement berlinois définitif[145]. Les Français représentent à ses yeux les Occidentaux les plus prompts à soutenir le schéma de l'URSS.

Il faut cependant garder à l'esprit que, parallèlement à son désir de contenter les Russes, la France estime nécessaire une réunion paneuropéenne susceptible de desserrer l'étau soviétique en Europe. Ainsi, au lendemain de la signature de l'accord sur Berlin, la Finlande, dont la politique étrangère est depuis la guerre fortement influencée par Moscou, prend l'initiative d'entamer des négociations avec les deux Allemagne en vue d'établir des relations

---

[140] Georges-Henri SOUTOU, « La France et l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 », *art.cit.*, pp.55-56.
[141] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.91-92.
[142] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 7 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[143] Note pour le ministre, de Jurgensen, 30 août 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[144] Télégramme de Schumann, 25 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[145] Télégramme n°6239/41, de Lucet, 21 octobre 1971. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol. 746.

diplomatiques avec chacune d'elles. Tandis que la RFA, craignant que cela ne conduise certains pays de l'Ouest à assouplir leur attitude à l'égard de la RDA, est gênée par la précipitation de la Finlande, la France se félicite que les Finlandais parviennent à se soustraire à la pression soviétique dans leur démarche. A Paris, on pense que la CSCE peut autoriser les satellites à procéder peu à peu de la même façon que le gouvernement d'Helsinki[146].

Face aux critiques sur la concurrence franco-allemande dans la détente avec Moscou, Pompidou décide de s'expliquer, non sans humour, dès septembre 1971, après les entretiens entre Brandt et Brejnev à Oreanda :

> « Il m'arrive […] d'avoir envie de rire lorsque je lis certains commentaires où les rapports franco-allemands à propos de cette rencontre [entre Brandt et Brejnev] sont présentés comme une espèce de course de vitesse cycliste : « Le Français mène la course, mes chers auditeurs (*rires*), mais voici que l'Allemand se rapproche, dans un effort énorme il est dans la roue du Français, ils sont au coude à coude, qu'est-ce qui se passe mes chers auditeurs ? » Eh bien, je trouve cette façon de voir les choses absolument absurde. […]
>
> Je crois d'abord que l'Allemagne de l'Ouest désire, comme dit-on son chancelier se serait exprimé, s'émanciper, c'est-à-dire avoir les mains libres, comme la France d'ailleurs lui en a donné l'exemple. Elle a d'ailleurs cru à un certain moment que c'était plus facile que ça ne l'est. Le gouvernement allemand a été tenté, m'a-t-il semblé à un moment donné, de chercher la solution de l'affaire de Berlin uniquement dans un dialogue interallemand. Et puis, il s'est rendu compte que la solution passait par l'accord des quatre puissances et cet accord auquel la France a pris une part active lui donne maintenant la possibilité de discuter sur de bonnes bases avec la RDA, et de mener à son terme la politique des traités germano-soviétiques, germano-polonais, en attendant un traité peut-être germano-tchécoslovaque. Tout cela, la France considère que c'est utile à la détente et à l'entente et à la coopération, monsieur, et par conséquent elle l'a approuvé formellement. »[147]

Pompidou précise par la suite que la seule réelle divergence franco-allemande concerne les MBFR. La réduction mutuelle et équilibrée des forces constitue en effet un autre préalable posé par les Occidentaux à la CSCE. Mais, sur ce point, les responsables de la diplomatie française gomment rapidement leurs différences d'opinion et se montrent unanimes : il est hors de question que la France s'y associe.

4. Le préalable MBFR

Après l'arrivée au pouvoir de Richard Nixon, la question des MBFR s'inscrit dans la politique de désarmement que les Etats-Unis entendent mener avec l'URSS. Pour Washington, c'est le thème majeur de toute discussion liée à l'Europe. De fait, la réduction mutuelle et équilibrée des forces se situe au cœur de la stratégie de *linkage* élaborée par Kissinger : la tenue de la CSCE lui est subordonnée. L'Alliance atlantique reste cependant le cadre des propositions occidentales sur ce sujet comme cela est le cas lors de la session ministérielle de décembre 1969 à Bruxelles. La France est le seul pays de l'OTAN, depuis le « signal de Reykjavik » de juin 1968 à ne pas s'associer aux MBFR. Au lendemain de la réunion de

[146] Télégrammes n°5873/5879, de Commines, 13 septembre 1971 ; télégramme au départ n°63-65, vers Helsinki, de Beaumarchais, 13 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol. 3118.

[147] Conférence de presse de Georges Pompidou tenue à l'Elysée le 23 septembre 1971, in Georges POMPIDOU, *Entretiens et discours*, Paris, Plon, 1975, pp.161-164.

Bruxelles, alors que la RFA se veut très favorable à l'ouverture de ces négociations, Schumann rappelle au maire-gouverneur de Berlin-Ouest Schuetz que Paris refuse que la CSCE soit « subordonnée à des conditions artificielles et extérieures au problème européen » comme la réduction des forces. Selon lui, « cela n'aboutira pas, et si cela aboutissait cela créerait au cœur de l'Europe une zone neutraliste identique à l'ancienne proposition du plan Rapacki. Cela comportera plus de risques que d'avantages. »[148] La crainte subsiste donc d'un désarmement de l'Europe centrale qui déséquilibrerait la répartition territoriale des forces au profit de l'URSS et produirait un vide militaire au cœur du continent.

Ainsi, les arguments français à l'encontre des MBFR restent quasiment identiques depuis les premières propositions polonaises de 1954. Pompidou s'inscrit précisément dans cet ordre d'idées, arguant que la situation militaire existante en Europe constitue un facteur de stabilisation devant être maintenu tant que la division Est-Ouest demeure[149]. Il se montre réticent à l'ouverture des négociations quadripartites sur Berlin pour les mêmes raisons : la présence de l'armée française en Allemagne et à Berlin garantit le statut de puissance victorieuse de la France et lui permet de préserver son droit et ses responsabilités quant au sort du voisin germanique.

Par ailleurs, Paris juge indispensable le maintien de la présence des forces américaines en Europe, ne serait-ce d'abord que pour préserver le moral de la population ouest-allemande et empêcher la RFA de glisser vers la neutralité ; elle est d'autant plus nécessaire que les conversations SALT et l'évolution des concepts d'emploi de l'arme atomique sous toutes ses formes amenuisent la protection du parapluie nucléaire des Etats-Unis. En effet, la stratégie de la riposte flexible, qui requiert un effort en armements conventionnels adapté à l'accroissement estimé constant du potentiel soviétique, exige, selon la France, que l'armée américaine garde une présence significative sur le sol européen. Un retrait des Etats-Unis obligerait les Français à mettre en commun leurs moyens nucléaires avec ceux des Britanniques au sein d'une communauté européenne de défense[150]. L'indépendance française en prendrait donc un coup.

En outre, de manière à maintenir la cohésion de son discours, la France s'oppose à une négociation qui serait forcément de « bloc à bloc » dans la mesure où elle porterait sur les forces des deux alliances militaires. De même, le retrait du commandement intégré en 1966 lui fournit une raison supplémentaire de ne pas s'y joindre. Elle souhaite préserver l'intégrité de sa force nucléaire stratégique et son autonomie pour ce qui est des décisions dans ce domaine. Dès lors, la déclaration atlantique de décembre 1969 sur les MBFR contribue à accroître l'implication des Français dans le soutien, la promotion et la préparation de la CSCE : la conférence telle qu'on l'envisage représente mieux la conception française de la détente fondée sur la souveraineté des Etats participants et le refus de la discussion entre alliances.

Au contraire, pour Bonn, une réduction équilibrée des forces appuierait l'*Ostpolitik*, quitte à l'intégrer dans l'ordre du jour de la CSCE, en aboutissant à un relâchement des tensions qui améliorerait la vie des Allemands de l'Ouest comme de l'Est ; cela stabiliserait le processus de

[148] Entretien Schumann/Schuetz, 10 décembre 1969. AN, 5 AG 2 103. RFA. 1969-74.
[149] Helga HAFTENDORN, « The link betwwen CSCE and MBFR », *art.cit.*, p.245.
[150] Note du service des Pactes et du désarmement, 15 janvier 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3000.

détente par le biais de mesures concrètes de contrôle des armements qui réduiraient le déséquilibre militaire en Europe centrale et préviendrait les plans américains de retrait unilatéral des troupes[151] ; cela entretiendrait un espoir de libération chez les satellites en permettant de lutter contre le gel politique à l'Est et la doctrine Brejnev[152].

Face aux arguments allemands, la France accepte au début de l'année 1970 de réexaminer la question des MBFR, en réaffirmant toutefois son refus d'en faire une condition à la CSCE dans la mesure où la réduction des forces n'intéresse pas tous les pays européens, ni les neutres ni les pays éloignés de la zone d'affrontement principale[153]. Le réexamen n'apporte en réalité aucune modification notable de la position française comme en témoigne l'attitude de Schumann lors de la session ministérielle de l'OTAN de mai 1970 à Rome. Le ministre français ne s'associe pas à la déclaration de l'Alliance sur les modalités et les principes des MBFR que l'Italie est chargée de remettre à tous les Etats d'Europe, y compris les neutres et non-alignés :

> « De deux choses l'une, ou bien les auteurs de cette déclaration veulent faire de la réduction équilibrée des forces une condition préalable à la convocation de la conférence, et dans ce cas nous la trouvons superflue car elle serait susceptible d'entraver les travaux préparatoires de celle-ci. Ou bien, comme je l'espère encore, et comme j'ai raison de le faire pour certains de ses auteurs, ce n'est pas une condition, alors il était inutile d'en reparler. »[154]

Le communiqué de Rome est, comme le note Schumann, ambigu sur la question des MBFR comme condition préalable à la CSCE. Le texte de l'Alliance atlantique parle de « conversations en cours sur l'Allemagne et sur Berlin » sans faire réellement de la réduction des forces un préalable, mais plutôt un test visant à évaluer la bonne volonté des Soviétiques à établir la détente en Europe. En fait, ce sont surtout les Américains qui présentent les MBFR comme une pré-condition à la conférence.

Depuis les années 1960, aux Etats-Unis, des sénateurs – notamment le démocrate Mike Mansfield – et des membres de l'opposition s'élèvent contre le maintien d'effectifs considérables en Europe qui grèvent considérablement le budget du pays et contre leur affectation à la défense d'un continent qui doit déjà son redressement à l'aide américaine. Cela explique en grande partie l'intérêt que porte la Maison Blanche aux MBFR. Ainsi, en février 1970, Nixon pose ouvertement, dans son discours sur la politique étrangère, le triple problème de la défense européenne, de l'évaluation de la menace et de la péréquation des frais[155]. En mai 1971, la nouvelle campagne du sénateur Mansfield pour la réduction de 50% des troupes stationnées en Europe pousse Kissinger à intégrer les MBFR au *linkage* : Washington s'engagera dans la préparation de la CSCE quand Moscou acceptera d'entamer des discussions sur la réduction des forces.

Quant aux Français, ils voient leurs craintes confirmées par la réunion des pays du pacte de Varsovie à Berlin-Est le 2 décembre 1970 au cours de laquelle les décideurs de l'Est prévoient

---

[151] Helga HAFTENDORN, « The link between CSCE and MBFR », *art.cit.*, p.241.
[152] Note du service des Pactes et du désarmement, 15 janvier 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3000.
[153] Lettre collective n°33/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.
[154] Entretien Schumann/Gromyko, 3 juin 1970, Paris. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-71.
[155] Note du service des Pactes et du désarmement, 15 janvier 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3000.

« la réduction dans le cadre de limites fixées d'un commun accord des effectifs des forces armées des deux Etats allemands » et la création de zones dénucléarisées[156]. A Paris, on continue par conséquent de penser que les MBFR sont dangereuses car elles laissent envisager un « nouveau Rapallo » conduisant à la neutralisation de l'Allemagne. On estime également qu'un allègement du dispositif militaire en Europe centrale n'est pas en lui-même la cause de la tension entre l'Est et l'Ouest ; il n'en est au contraire qu'un effet : « prétendre le réduire avant que la détente ait accompli sur le plan politique des progrès évidents, c'est s'exposer à compromettre la défense de l'Europe occidentale sans obtenir en échange une diminution réelle de la menace que l'Est pourrait éventuellement exercer. »[157]

Le 14 mai 1971, dans un contexte où, on l'a vu, l'URSS éprouve un sérieux besoin de détente avec l'Occident, Brejnev lance le « signal de Tbilissi », réponse à l'appel de Reykjavik, par lequel Moscou se dit disposée à discuter de la réduction mutuelle et équilibrée des forces étrangères et nationales, avant la CSCE s'il le faut. A la réunion de l'OTAN à Lisbonne en juin, l'Alliance atlantique se félicite d'un tel geste et les Etats-Unis font plus que jamais triompher leur point de vue sur la nécessité d'une négociation sur les MBFR. La position soviétique n'apparaît pas pour autant clairement définie, ce qui suscite un peu plus de méfiance de la part des Français sur la question.

Pour ces derniers, l'imprécision russe a pour but de provoquer des réactions chez les membres de l'Alliance atlantique, permettant à l'URSS de discerner les nuances ou les différences existantes entre Occidentaux[158]. Il n'y a pas qu'à Paris que le signal de Tbilissi suscite de la circonspection. Bonn et Londres adoptent, en mai 1971, une attitude nettement plus réservée à propos des MBFR. Aux yeux des Allemands et des Anglais, dont le gouvernement Heath fraîchement installé partage quelques unes des craintes françaises[159], le risque désormais est qu'en acceptant l'ouverture immédiate de discussions sur la réduction des forces et, de fait, en donnant l'impression de faire une concession aux pays de l'Ouest, Moscou contourne l'obstacle des négociations quadripartites sur Berlin et ainsi participe de l'accroissement instantané du statut international de la RDA. En conséquence, la RFA insiste, en vain, auprès de la France pour qu'elle se joigne aux futures conversations MBFR afin de l'aider à faire barrage aux ruses soviétiques[160].

L'opposition française aux négociations sur la réduction des forces, qui va de pair avec la dénonciation par Paris du risque de *condominium* soviéto-américain que pourraient causer les SALT, est toujours aussi dynamique depuis 1968. A première vue, cette position amène la France à se contredire et à faire figure de partisane du *statu quo* puisqu'elle refuse un aspect entier de la détente militaire. Néanmoins, son engagement à l'égard de la CSCE nuance ce jugement : elle entend bien l'utiliser pour desserrer progressivement l'étau soviétique sur l'Europe orientale et contribuer à mettre fin à la division du continent. L'attachement de la

[156] Autre note du service des Pactes et du désarmement, 15 janvier 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3000.
[157] *Ibid.*
[158] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 25 juin 1971, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3016.
[159] Télégramme n°3206/3218, de Courcel, 22 juin 1971. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol. 746.
[160] Note du service des Pactes et du désarmement, n°227, 17 juin 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3016.

France à la CSCE se traduit, dès le début de 1970, par l'apparition de gestes nouveaux et politiquement forts de la part du gouvernement français : Maurice Schumann défend dorénavant la conférence européenne devant l'Assemblée nationale. Il le fait pour la première fois le 28 avril 1970.

II. L'occidentalisation de la CSCE : la France entre la CPE et l'OTAN

Bien que les discussions Est-Ouest et Ouest-Ouest touchant à la CSCE portent, durant la période qui va de décembre 1969 à septembre 1971, essentiellement sur les préalables à la conférence, le schéma d'organisation et le contenu de l'ordre du jour de la future réunion font d'ores et déjà l'objet de nombreuses discussions dans chacun des deux camps. En somme, la préparation de la CSCE débute bien avant que les pré-conditions requises ne soient réunies. Si, à l'Est, la question de savoir dans quelle instance envisager la mise en commun des propositions de chaque pays dit socialiste ne se pose pas, ce n'est pas le cas à l'Ouest où la relance de la construction européenne aboutit à la création d'un forum parallèle au Conseil de l'Atlantique Nord. La France, qui continue de proclamer haut et fort sa ferme hostilité au « bloc à bloc », prend rapidement la tête de la Coopération politique européenne et, dans l'optique de la CSCE et de sa préparation, entend en faire le principal organe de concertation ouest-européenne. A Paris, on estime, au début des années 1970, que le cadre atlantique est inapproprié pour discuter de la sécurité et de la coopération en Europe sans provoquer les Soviétiques.

Pourtant, l'Alliance intensifie, dès la fin de l'année 1969, le rythme des conversations intra-occidentales visant à coordonner les positions de chacun des alliés. Lors de la session ministérielle du 5 décembre 1969, ces derniers mentionnent dans leur communiqué, outre les préalables sur l'Allemagne, Berlin et le désarmement, la nécessité de développer les échanges économiques, techniques et culturels entre les deux côtés du rideau de fer. Ils répondent certes au désir des Etats d'Europe orientale d'approfondir les relations économiques et techniques Est-Ouest mais ils les subordonnent à la réalisation d'échanges culturels « mutuellement avantageux pour favoriser la compréhension réciproque. » Ceux-ci sont entendus dans le sens « d'une plus grande liberté dans la circulation des personnes, des idées et des informations »[161]. Il s'agit, pour les Occidentaux, de ne pas laisser l'URSS profiter unilatéralement d'une conférence se bornant à consacrer les frontières et la prépondérance soviétique à l'Est. Si la France adhère à l'initiative atlantique, elle multiplie simultanément ses efforts pour transférer la préparation de la CSCE dans le cadre ouest-européen.

[161] Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle les 4 et 5 décembre 1969 à Bruxelles.

1. La France et le lancement de la Coopération politique européenne

Les 1er et 2 décembre 1969, le sommet européen réuni à La Haye aboutit à trois décisions essentielles sur l'avenir de la Communauté : la France lève officiellement son veto à l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège ; les Six fixent l'objectif d'une Union économique et monétaire ; les chefs d'Etat ou de gouvernement présents demandent aux six ministres des Affaires étrangères d'établir un rapport sur les moyens de mettre en œuvre une coopération politique efficace entre les pays membres. Ainsi naît la CPE, qui devient progressivement opérationnelle entre 1970 et 1972. Après des années de crise, marquées notamment par les refus du général de Gaulle de voir la Grande-Bretagne intégrer le Marché commun, le sommet de La Haye marque donc une avancée considérable.

En s'appuyant sur le triptyque « achèvement, approfondissement, élargissement », Georges Pompidou joue un rôle majeur dans cette évolution. Les historiens s'accordent sur les raisons qui ont conduit le président français à accepter les Britanniques dans la Communauté européenne : en 1969, la France ne peut d'abord plus refuser la candidature du Royaume-Uni au risque de s'aliéner la plupart de ses alliés et de s'isoler sur la scène occidentale ; ensuite, l'élargissement permet de contrebalancer la puissance économique de la RFA mais aussi d'obtenir l'appui de Londres contre les appels au supranationalisme. Il souhaite en outre que l'Angleterre l'aide à se « débarrasser de l'aspect trop politique du Marché Commun » afin de se focaliser sur les questions économiques[162].

Même s'il assure Brandt de sa confiance, Pompidou demeure inquiet quant aux conséquences d'une possible collusion germano-soviétique. Il fait ainsi de l'élargissement et de l'UEM les principaux moyens d'empêcher une renaissance du nationalisme allemand et un « nouveau Rapallo »[163]. Cet argument est d'ailleurs le seul avancé par Henry Kissinger pour expliquer la levée du veto français : la France veut empêcher le réveil des vieux démons allemands[164]. D'après le secrétaire général de l'Elysée, Michel Jobert, le président n'a alors de cesse de répéter qu' « il ne faudrait pas trop gratter pour que les Français retrouvent vives les plaies d'autrefois » à l'égard de l'Allemagne[165]. On retrouve une fois encore la question allemande au cœur des préoccupations européennes de Pompidou : c'est elle qui le conduit à la fois à sortir de l'impasse que connaît la Communauté depuis le début des années 1960 et à accepter la CSCE.

Les changements politiques qui s'opèrent en Grande-Bretagne en 1970 confortent le président français dans sa vision du rôle des Britanniques vis-à-vis de la CE. En 1969, tant que le premier ministre Harold Wilson reste au pouvoir, les relations franco-britanniques demeurent marquées par la suspicion, surtout depuis l'affaire Soames. Il faut attendre la

---

[162] Note de Lipkowski rendant compte d'un entretien avec Pompidou, 6 janvier 1970. AN, 5 AG 2 1035. Affaires européennes. 1969-74.

[163] La plupart des explications fournies dans ce chapitre et qui concernent la relance européenne de 1969 sont issues de l'ouvrage remarquable de Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, Londres, New York, I.B.Tauris, 2009.

[164] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche*, *op.cit.*, p.440.

[165] Michel JOBERT, *Mémoires d'avenir*, Paris, Grasset, 1974, p.186.

victoire en avril 1970 du conservateur Edward Heath, fervent partisan de l'adhésion et de la construction européenne, pour que la France perçoive véritablement le Royaume-Uni comme disposant d'un vrai potentiel pour l'Europe.

En matière de politique étrangère, la principale divergence qui sépare Pompidou du général de Gaulle concerne la CEE. Alors que le Général appréciait la Communauté d'abord en fonction des bénéfices qu'en retirait l'agriculture française, son successeur la juge indispensable pour la modernisation économique de la France. Par ailleurs, si de Gaulle estimait que l'entrée de la Grande-Bretagne transformerait le Marché commun en zone de libre échange soumise aux capitaux américains, aux yeux de Pompidou la Communauté garde toute sa viabilité d'origine même après l'adhésion. Adepte d'une « Europe européenne » et rejetant le rôle politique de la Commission, le président s'intéresse surtout à la dimension économique de l'unification européenne. Dans cette perspective, il considère essentielle la vocation de l'union monétaire à renforcer l'Europe et à ancrer la RFA à l'Ouest. Son engagement dans ce domaine transparaît en l'occurrence dans la composition de son gouvernement : outre Maurice Schumann, Jacques Chaban-Delmas, qui a défendu la cause européenne au Congrès de l'Europe en 1948, et Valéry Giscard d'Estaing, membre du Comité d'action Jean Monnet pour les Etats-Unis d'Europe, sont de réels défenseurs de l'élargissement[166].

En revanche, Pompidou est sceptique quant à la possibilité d'une unification politique en 1969 :

> « Je ne crois pas à l'Europe politique, du moins pas dans l'immédiat. Peut-être viendra-t-elle un jour en 1980 ou plus tard. Mais j'en doute fort. »[167]

Il est cependant favorable à une coopération politique se traduisant en particulier par des rencontres régulières des ministres des Affaires étrangères afin « de rapprocher les points de vue, voire d'atteindre une harmonisation dans certains cas. Il faut aussi tenter d'harmoniser les attitudes et les démarches. Mais, explique-t-il à Willy Brandt, je pense que si l'on veut progresser, une certaine prudence est de mise. »[168] Les préoccupations de Pompidou sur la CPE se fondent sur trois problèmes dont il présente les enjeux à Aldo Moro le 20 mai 1970 :

> « Nous avons une conception de l'Europe fondée sur les Etats et nous croyons que l'aspect supranational doit être limité au niveau de l'exécution par rapport aux gouvernements. […] Certes, l'Europe a une finalité politique. Si un jour nous aboutissons à une quasi-union économique, eh bien, la politique suivra. Mais ce n'est pas immédiat. J'ai trois observations à faire sur la coopération politique.
>
> 1. Nous ne devons pas mettre la charrue avant les bœufs. C'est illusoire. Prenez, par exemple, le traité franco-allemand. Il prévoit une consultation réciproque. Ce traité fonctionne bien. Nous nous voyons deux fois par an. Dans ces réunions, nous avons l'impression que nous nous parlons très librement. Mais en fait, nous nous consultons peu pour les choses qui nous intéressent directement. Sur la négociation avec l'Est, l'Allemagne ne nous consulte pas plus que les autres, que vous par exemple, et nous faisons de même. Il ne faut pas, par conséquent, s'imposer de règles. Il faut se rencontrer, et à moins de se mentir, si on se rencontre, on finit automatiquement par se consulter.

[166] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.31.
[167] Pompidou à Lipkowski, note du 6 janvier 1970. AN, 5 AG 2 1035. Affaires européennes. 1969-74.
[168] Entretien Pompidou/Brandt, 3 juillet 1970, Bonn. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-70.

2. Il ne faut pas accentuer le caractère politique et militaire dans le domaine de la coopération car, pour le coup, nous n'y avons aucun avantage. Une telle orientation inquiètera l'URSS qui accepte déjà assez mal le regroupement de l'Occident. Ce n'est pas la peine de prendre une telle direction alors que vous, nous, l'Allemagne, nous recherchons la détente. Ce n'est pas le moment. L'Europe n'est pas là pour faire un bloc. Notre seul espoir, c'est d'arriver, dans nos rapports avec l'Europe de l'Est, y compris l'URSS, à faciliter la coexistence, à favoriser les libertés économiques, intellectuelles, etc. de telle manière que nous redevenions un même continent. Là, nous avons conscience de nos ambitions, mais il ne faut pas inquiéter sans créer.

3. Enfin, il y a le problème de la Grande-Bretagne. Il existe, chez les Anglais, une tendance à entrer dans la coopération politique avant d'être dans le Marché commun. […] Nous ne pouvons pas imaginer que pendant deux ans nous allons discuter avec la Grande-Bretagne de son adhésion au Marché commun et que, pendant ce temps, les Six n'auront pas de contacts avec la Grande-Bretagne, sur le Moyen-Orient, l'Extrême-Orient, etc. C'est pour cela que nous sommes revenus à l'UEO. En ce qui nous concerne, nous n'accepterons pas que l'UEO constitue un forum d'appel par rapport à la négociation de Bruxelles. La Grande-Bretagne l'a compris. Mais à l'UEO, on peut parler des problèmes politiques du monde et sans que nous ayons besoin d'associer les Anglais à autre chose. »[169]

Il importe, pour le président, de développer une coopération politique souple, de ne pas donner l'impression de former un nouveau bloc et d'associer un minimum les Britanniques aux débuts de la CPE. En d'autres termes, celle-ci doit se situer dans le droit fil des conceptions gaulliennes et n'imposer aucune contrainte à l'ambition internationale de la France[170]. Paris espère utiliser la CPE pour sauvegarder son leadership en Europe et réduire l'influence des Etats-Unis sur la RFA. Comme le remarque très justement Daniel Möckli, on ne peut pas écarter l'idée selon laquelle l'une des motivations françaises au travers de la CPE est d'équilibrer l'élargissement par un mécanisme de politique étrangère clairement gaulliste[171]. Par ailleurs, Pompidou se montre garant de l'héritage du Général quand il souligne auprès de Moro qu'il n'entend pas sacrifier la détente au bénéfice de la construction politique européenne. Dans ses instructions au Quai d'Orsay, le président exige qu'on évite « les panneaux provocants sur une boutique vide »[172]. La réussite de la CPE au début des années 1970 tient à ce que Brandt s'inscrit lui aussi dans cet ordre d'idées : le chancelier a besoin d'une CE forte qui soutient l'*Ostpolitik* et apaise les craintes d'un « nouveau Rapallo » mais qui ne provoque pas l'URSS[173].

Ce succès tient également au rapprochement franco-britannique que Heath, dès son arrivée au 10, Downing Street, présente comme une priorité de sa politique étrangère. Francophile et convaincu que l'unification européenne est synonyme de paix durable, le nouveau premier ministre est le seul dirigeant anglais qui choisit sans ambigüité l'option européenne plutôt que la « *special relationship* » avec Washington. Alors que Wilson s'opposait fermement à ce que les négociations de la CPE soient lancées avant que son pays n'adhère à la Communauté, Heath stoppe ce type de velléités dès avril 1970 dans le but de ne pas braquer les Français. En compensation, Pompidou réintègre le 5 juin 1970 le Conseil de l'UEO que la France avait quitté en février 1969 pour manifester son mécontentement suite aux critiques émises, au sein

[169] Entretien Pompidou/Moro, 20 mai 1970, Paris. AN, 5 AG 2 109. Italie. 1969-73.
[170] Françoise DE LA SERRE, Jacques LERUEZ, Helen WALLACE, *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945. L'inévitable ajustement*, Paris, Presses de Science-po, 1990, pp.139-141.
[171] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.45.
[172] Note du 1er juin 1970 citée par Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.42.
[173] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.33, 41, 46.

de cet organisme, sur la politique française en matière d'élargissement de la CE. Siégeant toutes deux à l'UEO, la Grande-Bretagne et la France peuvent y mettre en commun leurs idées lors des débats sur la sécurité et la défense de l'Europe. La confiance mutuelle qui unit Heath et Pompidou éclate au grand jour lors du sommet franco-britannique de Paris de mai 1971 au cours duquel le chef du gouvernement du Royaume-Uni assure son interlocuteur de son engagement en faveur du renforcement de l'Europe[174].

Ce renforcement prend ses racines à La Haye en 1969, lorsque les six dirigeants commandent à leurs ministres des Affaires étrangères un rapport sur l'unification politique. Ce geste suffit à refléter le caractère urgent de la CPE et l'espérance que les négociations sur l'élargissement réussiront. Les six ministres décident par conséquent, le 6 mars 1970, de créer le comité Davignon, du nom du ministre belge des Affaires étrangères, la Belgique exerçant la présidence tournante de la Communauté au premier semestre 1970. Le comité, qui réunit les six directeurs politiques, s'attache à produire le fameux rapport rendu public le 23 octobre 1970 lors du sommet du Luxembourg. Selon Jeremi Suri, la création du comité est une réaction directe à la fois aux pressions soviétiques en faveur de la CSCE, au désenchantement causé par la politique européenne des Etats-Unis et au désir de chaque Etat membre de coordonner la préparation de la conférence[175]. La RFA, désireuse de prouver son attachement à l'Ouest afin de bénéficier en retour du soutien occidental à l'*Ostpolitik*, prend tout de suite la tête des travaux et propose, début 1970, un aide-mémoire qui devient la base même des négociations. Le document allemand, approuvé par les Cinq, suggère que la CPE s'opère à trois niveaux : celui des experts, celui des directeurs politiques et celui des ministres.

Le rapport Davignon relève d'une conception minimaliste fondée sur les desiderata français et allemands : on n'y parle ni de politique étrangère commune ni d'institutions permanentes de coopération. De plus, la CPE est distinctement découplée de l'intégration économique, tirant ainsi les leçons des tentatives précédentes. Surtout, le but essentiel de la CPE est d'harmoniser les points de vue sur le long terme en s'appuyant sur un Comité politique des directeurs politiques nationaux, ce qui diffère de la diplomatie multilatérale pratiquée à l'OTAN et à l'ONU où le rôle central est joué par les représentants permanents. Le Comité politique, qui se réunit au moins une fois par mois, peut mandater des groupes de travail composés d'experts issus de chaque pays dont la tâche est de produire des rapports, agréés ou non par les ministres, sur des sujets spécifiques. Il est officiellement instauré le 27 octobre 1970, rendant la CPE opérationnelle à partir de cette date. La modestie du dessein envisagé fait que le rapport est facilement adopté par les chefs d'Etat ou de gouvernement, y compris par les futurs adhérents. Pompidou l'accepte mais demeure méfiant alors que la RFA presse les Cinq de rapidement mettre en œuvre la CPE. Bonn convainc ses partenaires de tenir une première réunion ministérielle en novembre 1970[176].

---

[174] *Ibid.*, p.50. L'entente est à tel point que Pompidou accepte même de dîner à l'ambassade britannique.
[175] Jeremi SURI, « Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-75 », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System*, *op.cit.*, pp.46-64.
[176] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.43-46.

Daniel Möckli met finalement en évidence quatre séries de facteurs pour expliquer la naissance et l'essor de la CPE dans les années 1969-1972. En premier lieu, la parité nucléaire entre les superpuissances implique une importance croissante du pouvoir économique et une multipolarisation du système international qui donne aux regroupements régionaux comme la CEE une plus grande marge de manœuvre et permet à l'Europe de développer sa propre identité politique. Deuxièmement, les Européens se montrent désormais capables, au début de la décennie 1970, de sortir des impasses qui les empêchaient de progresser vers l'unification politique. La « question britannique » est ainsi résolue grâce à la « question allemande » : le pouvoir économique de la RFA et son *Ostpolitik* nécessitent un nouveau contrepoids anglo-français en Europe. Troisièmement, le renouveau des dirigeants à Paris, Londres et Bonn participe de cette évolution. Enfin, à partir de l'été 1971, la suspension de la convertibilité du dollar en or par le président Nixon et donc la fin du système de Bretton Woods encouragent les Six à renforcer davantage la CPE[177].

2. La CSCE, objet de la CPE

Les 19 et 20 novembre 1970 à Munich, les six ministres des Affaires étrangères identifient la CSCE et le Moyen-Orient comme étant les deux sujets de consultation sur lesquels les Six devront harmoniser leur politique. Ils demandent en outre au Comité politique de produire un rapport sur chacune de ces questions dans l'optique de la prochaine réunion ministérielle qui doit se tenir au cours du premier semestre 1971, sous la présidence française. C'est au début de cette même année que commence véritablement le processus d'harmonisation politique entre les Six : le Comité politique crée des groupes de travail qui se consacrent exclusivement à la CSCE et au Moyen-Orient et les charge de réaliser les premières études communes.

Le groupe CSCE est divisé en deux : en mars 1971, est approuvée l'idée formulée en novembre 1970 de créer un sous-comité d'experts issus des Etats membres chargé des questions relevant de la sécurité et des échanges Est-Ouest ; en mai 1971, pour éviter que la CSCE n'empiète sur les prérogatives de la CEE, on met en place un groupe de travail *ad hoc* sur les aspects économiques de la CSCE avec, en plus des spécialistes provenant de chacun des six pays de la CEE, la participation de représentants de la Commission européenne.

La CSCE symbolise ainsi la rencontre, chère à Georges Pompidou, de la détente avec l'intégration européenne[178]. La construction européenne étant, dans l'esprit du président, le meilleur moyen d'éviter que le rapprochement germano-soviétique ne conduise à la neutralisation de l'Allemagne, la définition d'une politique commune à l'égard de la sécurité et de la coopération en Europe diminue un peu plus ce risque. En outre, la CSCE comme la CPE participent de la lutte contre le *condominium* soviéto-américain puisqu'elles confèrent chacune une possibilité aux Européens de faire entendre leur voix dans le cadre de la détente. Enfin, la

[177] *Ibid.*, p.53.
[178] Georges-Henri SOUTOU, « The linkage between European integration and détente. The contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974 », *art.cit.*, pp.11-35.

conférence fournit aux Six, puis aux Neuf à partir de 1973, une occasion de participer à la restructuration du système international et d'impliquer l'URSS dans un dialogue sur la sécurité de l'Europe et les droits de l'homme, principe essentiel des démocraties occidentales sur lequel se fonde la CEE.

La France joue un rôle majeur dans la préparation de la CSCE au sein de la Communauté. Lorsqu'en novembre 1970, les Belges proposent la conférence européenne comme sujet de la CPE, ils reçoivent un soutien inconditionnel des Français, même si, à ce moment-là, ils émettent de nombreux doutes quant à la faisabilité de la coopération politique. Toujours est-il que, pour Paris, la CPE est bien plus appropriée que l'OTAN pour préparer la CSCE car « la conférence, et sa préparation, doivent mettre en présence des nations et non des blocs. »[179] Certes, on est conscient au Quai d'Orsay que des consultations approfondies, voire une coordination des attitudes, au sein de l'Alliance atlantique sont indispensables – et surtout inévitables – mais, indique Claude Arnaud aux Américains, il parait « dangereux de formuler des propositions précises sous le label collectif de l'OTAN car ceci inciterait l'Est à procéder de même et bloquerait tout espoir de voir, si peu que ce soit, s'effriter le monolithisme du camp communiste. »[180] Tout en affirmant sa conception traditionnelle d'une préparation bilatérale, la France suggère par conséquent que les propositions occidentales à destination de l'Est viennent plutôt de pays individuels que de l'Alliance en tant que telle ; cela permettrait de contraindre les Soviétiques à laisser leurs alliés émettre des idées en leur nom propre[181]. Le « bloc à bloc » serait ainsi concrètement dépassé.

La RFA et les Pays-Bas, désireux de ne pas aliéner l'OTAN et les Etats-Unis, sont quant à eux plus mitigés sur le rôle à attribuer à la CPE dans la préparation de la CSCE. A la réunion des six directeurs politiques des 5 et 6 avril 1971, certains se demandent si en prenant parti sur divers aspects du projet de conférence qui ne les concernent pas exclusivement, les experts du sous-comité CSCE n'empiètent pas sur la compétence du Comité politique de l'OTAN. Pour Claude Arnaud, qui parle au nom de la France, « l'idée essentielle qui a inspiré la création du Groupe est que les membres de la CEE ont dans ce domaine des intérêts spécifiques, éventuellement différents de ceux des autres pays occidentaux sans pour autant s'opposer à ces derniers. »[182] Pour ne pas apparaître trop catégoriques, les Français soulignent qu'il peut y avoir un recoupement entre les deux instances de discussion et suggèrent de sélectionner des points qui ne seraient discutés que par les Six : les méthodes de préparation de la conférence, la durée nécessaire de la conférence et les rapports entre le Marché Commun et la CSCE.

Sur le premier point, il est nécessaire d'éviter que la RDA n'acquière un statut international avantageux dès les débuts des préparations et il importe de réfléchir à l'organisation formelle, par étapes, de la conférence pour amener l'URSS à effectuer des concessions.

---

[179] Schumann à Gromyko, 3 juin 1970, Paris. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-71.

[180] Entretien Arnaud/Hillenbrand, télégramme n°2130/35 de Lucet, 8 avril 1970. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2031.

[181] Lettre collective n°33/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2031.

[182] Note de la sous-direction d'Europe orientale, compte-rendu de la réunion du groupe d'étude consacré à la CSCE, 5-6 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

Sur le deuxième point, la durée, le Quai d'Orsay estime que les Six doivent se demander ce qu'ils attendent de la CSCE. Si le but, c'est de donner plus de liberté aux pays de l'Est vis-à-vis de Moscou, alors il faudra du temps. C'est tout différent si l'on pense que des réunions régulières de la conférence sont des menaces pour la cohésion de l'Occident, et notamment pour la construction européenne, du fait du regard que l'Est pourrait alors porter sur l'ensemble des affaires européennes. Là, il faut se poser la question de l'organisme permanent.

Sur le troisième point, il est clair que des considérations d'ordre économique poussent les Soviétiques à rechercher la conférence : freiner la construction européenne, « trouver dans un développement de la coopération Est-Ouest un moyen d'accéder plus largement aux avantages d'ordre technique que comporte l'acquisition de biens d'équipement d'origine occidentale. » La France prend le problème à l'envers : la CSCE peut permettre que des forces centrifuges s'exercent au sein du Comecon. En effet, les pays de l'Est pourraient rediriger vers l'Ouest un commerce extérieur alors tourné vers l'URSS. Donc, les Six doivent trouver le moyen d'inverser la situation en leur faveur[183].

L'idée française quant au rôle dévolu à la CPE pour préparer la CSCE est ainsi d'aborder d'une part les questions relevant directement de la Communauté et d'autre part les thèmes dont les discussions à Six nécessitent un plus large appui occidental donc de l'OTAN. Paris procède de la sorte à un véritable compromis entre la position de la RFA, qui veut donner un mandat restrictif à la CPE afin que celle-ci se concentre uniquement sur les problèmes qui la concernent directement – comment la CSCE peut-elle affecter négativement la CEE ou comment peut-on se servir de la CSCE pour faire reconnaître la CEE – et la position de la Belgique qui, au contraire, envisage de fixer une politique commune des Six sur tous les sujets de la CSCE avant de les porter devant l'OTAN[184]. Soucieuse d'éviter une crise précoce de la coopération politique naissante, la RFA se rallie au compromis français. Le 1er mars 1971, les Six décident un partage des tâches : chacun des membres devra produire une étude sur un thème spécifique de la CSCE en vue des prochaines discussions. La France s'attaque aux questions de la préparation et des procédures de la conférence.

Jusqu'en 1972, la formulation des principales propositions occidentales en vue de la préparation de la CSCE se fait avant tout à l'OTAN. D'abord parce que quatre des six pays de la CE ont du mal à passer d'une instance à l'autre ; ensuite en raison d'une installation seulement progressive de la CPE. Daniel Möckli qualifie ainsi l'OTAN de « bazar » où les Etats membres popularisent leurs idées et leurs propositions, ce qui permet d'aboutir, nous y reviendrons, au volumineux rapport de décembre 1971[185]. Mais si l'Alliance atlantique réussit à identifier nombre d'options, elle échoue à s'accorder sur l'objectif fondamental de la conférence : l'Ouest doit-il s'inscrire dans une approche maximaliste de la CSCE et s'opposer fermement aux velléités soviétiques de confirmation multilatérale du *statu quo* ou bien doit-il entamer des négociations raisonnables et plus ingénieuses aspirant à des résultats visibles sur le

[183] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 27 janvier 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[184] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.64.
[185] *Ibid.* p.61.

long terme ? Le trop important recul pris par les Etats-Unis sur la CSCE explique en partie l'absence de choix. Pour Nixon et Kissinger, trop d'acteurs sont impliqués dans la conférence pour qu'elle produise des résultats substantiels, d'où la préférence américaine pour le dialogue bilatéral avec Moscou sur la limitation des armes stratégiques et le désarmement. La décision de Washington de suspendre la convertibilité du dollar en or, le 15 août 1971, met fin au régime des changes fixes sur lequel repose le système monétaire international depuis 1944 et sème le trouble chez les Européens qui, désormais persuadés que les Etats-Unis poursuivent leurs propres intérêts sans se soucier de ceux de leurs alliés, renforcent encore la CPE.

La prédominance de la CPE sur l'OTAN, qui se dégage dès 1971 et se confirme en 1972, se justifie également par les questions prévues à l'ordre du jour de la CSCE, comme la coopération économique et les échanges de personnes et d'idées. Lors de la réunion des Six à Luxembourg à la fin du mois d'octobre 1970, les ministres des Affaires étrangères établissent un lien clair entre les normes internes de la Communauté et son rôle dans les affaires de l'Europe au sens large : ils déclarent qu'« une Europe unie doit être fondée sur un héritage commun de respect de la liberté et des droits de l'homme, et doit rassembler des Etats démocratiques qui choisissent leur parlement par le biais d'élections libres. »[186] Les communiqués de l'OTAN de décembre 1969 et de mai et décembre 1970, s'ils souhaitent que la CSCE aborde la question de la plus libre circulation des hommes, des idées et de l'information, ne mentionnent pas les droits de l'homme. Conscients qu'une telle référence dans un document officiel de l'Alliance serait perçue comme une provocation par les Soviétiques, les Européens de l'Ouest se saisissent de la CPE pour promouvoir un thème qui est le fondement même de la construction et de l'identité politique européennes.

En tant que membres du Conseil de l'Europe, tous les Etats de la CE se réfèrent à la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, renforcée par la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis la crise grecque de 1967[187], la Communauté présente la démocratie et le respect des droits de l'homme comme des conditions indispensables à l'adhésion à la CE. Il est clair pour tous les pays du Marché commun que si les Européens de l'Est veulent établir des relations normales avec l'Ouest, ils doivent accepter ces normes[188]. A l'OTAN, des pays comme la Grèce, la Turquie et le Portugal ont beaucoup de difficultés à admettre des propositions sur la libre circulation. Ainsi, le désir ouest-européen d'inclure les droits de l'homme dans l'agenda de la CSCE et d'agir comme une communauté de valeurs contribue à expliquer la prédominance de la CPE sur l'OTAN.

Daniel Möckli souligne qu'il ne faut toutefois pas exagérer le fossé qui se creuse entre les deux instances sur cette question. Si ce sont bien les Européens de la CE qui ont défini l'essentiel des détails touchant au libre mouvement, ils n'auraient pu le faire sans l'effort de

---

[186] Daniel C.THOMAS, *The Helsinki effect: international norms, human rights and the demise of communism*, *op.cit.*, p.42.
[187] En Grèce, le 21 avril 1967, une junte de colonels procède à un coup d'Etat qui chasse le roi et établit un régime militaire, dirigé par Giorgios Papadopoulos, jusqu'en 1974.
[188] Daniel C.THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, pp.50-51.

compilation effectué par l'Alliance atlantique dans ce domaine. Ainsi, l'OTAN discute, avant que ne soit lancée la CPE, de problèmes comme la réunion des familles, le brouillage radio, l'obtention des visas, etc. Ce qui manque, par rapport à la Communauté, c'est un accord sur les objectifs et les tactiques[189].

Par ailleurs, la CPE s'établissant dans un cadre plus restreint et plus homogène que l'OTAN, il n'y a pas de compromis permanent à dégager entre des points de vue diamétralement opposés comme c'est parfois le cas au Conseil de l'Atlantique Nord entre par exemple les Américains et les Scandinaves. Les conversations de la CPE apparaissent empreintes d'une souplesse et d'une liberté accrues dans la mesure où elles sont menées directement par les responsables des diplomaties nationales, à savoir les directeurs politiques ou les ministres, tandis qu'à l'OTAN elles sont l'affaire de représentants soumis à de strictes instructions provenant des administrations centrales[190].

Les Six sont d'accord sur un autre point très important : la CSCE ne doit pas entraver la CEE. Il importe même de faire en sorte que la conférence lui permette d'accroître ses échanges avec l'Est. Certes Moscou reconnaît l'efficacité de la CEE en 1969[191], mais l'approfondissement de la Communauté et la coopération politique entre ses membres suscitent des réactions d'hostilité de l'URSS, ce processus étant susceptible de réduire le champ d'action de sa propre politique en Europe, tandis que la CEE peut exercer une plus forte attraction sur les pays neutres, voire sur ce que Moscou considère comme son glacis[192]. A cela s'ajoute la crainte que la CE puisse à terme acquérir une dimension militaire, ce qui parachèverait son aspect de bloc ouest-européen déjà condamné par l'URSS.

Les Soviétiques restent donc fondamentalement hostiles au développement de la Communauté, contestant sa compétence en matière de politique commerciale commune et s'efforçant de lui opposer sa propre conception d'une coopération paneuropéenne. Aux yeux des Six, il est probable que l'URSS et ses alliés s'efforcent d'utiliser la CSCE pour y présenter des propositions susceptibles de freiner le processus d'unification de l'Europe occidentale et de répondre à l'intérêt que l'Est porte à obtenir un accès plus large à la technologie de l'Occident. Déjà, dans des enceintes comme celle de la Commission Economique pour l'Europe, sont dénoncées les « discriminations » imposées par la Communauté européenne vis-à-vis des pays de l'Est, notamment par contingentements. Les Six craignent que des propositions de suppression des contingents agricoles à l'importation, assorties d'une clause de sauvegarde, soient présentées à la CSCE. De même, les pays de l'Est pourraient suggérer l'octroi d'un régime préférentiel aux échanges effectués au titre de la coopération industrielle[193].

Le risque est que l'URSS et ses satellites tentent, par des propositions de coopération paneuropéenne en matière industrielle, scientifique ou technique ou par de grands projets, par exemple dans le domaine de la répartition de l'énergie, de donner un tour concret au concept

---

[189] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.62-63.
[190] *Ibid*. p.63.
[191] Marie-Pierre REY, « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », *art.cit.*, pp.52-69.
[192] Rapport du sous-comité CSCE, mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[193] Rapport du sous-comité CSCE, mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

de « la communauté d'intérêt de l'Europe toute entière » qu'ils entendent opposer à la solidarité des membres du Marché commun[194]. Mais, pour les Six, rien ne pourra ébranler l'édifice communautaire ; au contraire, la plupart des Etats membres entendent profiter de la CSCE pour faire accepter la CEE par les pays socialistes et les conduire à traiter avec elle. Nous verrons dans le chapitre suivant que la France n'est pas entièrement d'accord avec cette conception.

Toujours est-il que les Six créent un groupe *ad hoc* chargé de préparer les questions économiques de la CSCE. En mai 1971, la CPE établit une première liste de mesures concrètes auxquelles la conférence pourrait aboutir, comme par exemple l'amélioration des contacts entre hommes d'affaires, la mise sur pied d'un mécanisme d'arbitrage en cas de litiges industriels, le développement de la circulation des voyageurs par voie routière, l'extension du réseau de distribution du pétrole et du gaz en Europe, le renforcement des interconnexions électriques ou encore la création d'une banque européenne de développement et d'investissement[195].

La France prend position sur l'ensemble des sujets débattus à six ou à quinze. Elle fait même preuve d'un zèle exacerbé sur certains d'entre eux alors que, sur d'autres, elle a tendance à rester en retrait. De plus, parallèlement aux discussions intra-occidentales sur la CSCE, elle continue de préparer la conférence de manière bilatérale, comme elle l'a toujours souhaité.

3. La France prend position

On l'a vu, pour les pays de l'Est, des discussions sur le développement des échanges économiques, techniques et scientifiques entre l'Est et l'Ouest s'avèrent cruciales : ils formulent leurs premières propositions à ce sujet dès juillet 1966 dans la déclaration de Bucarest, puis dans l'appel de Budapest de mars 1969 et dans celui de Prague d'octobre 1969. Les Occidentaux réagissent favorablement à cette intention mais ajoutent la protection de l'environnement et la circulation des hommes, des idées et de l'information. Si la France participe activement aux études relatives à ce thème élaborées par les Six, elle n'en fait pas, à première vue, une priorité essentielle de la CSCE. Ainsi, en mars 1970, Schumann déclare au ministre bulgare Grozev :

> « Votre conversation de tout à l'heure [sur la coopération économique franco-bulgare] le prouve, nous n'avons pas besoin de conférence spéciale pour développer nos échanges. Voilà pourquoi je pense que la conférence devrait avoir pour objet de développer d'autres échanges que les échanges économiques et commerciaux : les échanges culturels, les échanges de personnes, et qui ne s'étendraient pas seulement au tourisme. Les jeunesses de nos deux pays pourraient apprendre à mieux se connaître et s'interpénétrer »[196]

[194] Rapport du sous-comité CSCE, mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[195] Rapport du sous-comité CSCE, mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[196] Entretien Schumann/Grozev, 17 mars 1970, Paris. AMAE, Secrétariat général, EM, vol. 41.

Il réitère ses propos devant Gromyko le 3 juin 1970[197]. La position française semble donc bien arrêtée. Certes, la coopération avec les pays de l'Est telle que l'imagine Georges Pompidou s'appuie en grande partie sur des critères économiques, mais il l'envisage dans un cadre bilatéral. Pour ce qui est de la CSCE, la France n'entend pas en faire une grande conférence sur les rapports économiques Est-Ouest ; elle préfère privilégier d'autres thèmes. Ainsi, le président avoue, à la veille du sommet de La Haye, qu'il ne consent « à aucun marchandage économie contre politique » et qu'il ne tranche jamais « les problèmes de politique extérieure en fonction de la politique intérieure. Cela est vrai pour ce qui concerne les rapports avec l'URSS, mais cela est vrai aussi pour l'Europe. »[198]

La coopération à laquelle songent les Français a trait aux échanges culturels et aux échanges de personnes. Ils ne conçoivent pas la sécurité coopérative comme un jeu à somme nulle permettant à l'URSS et à ses satellites de renforcer leur sécurité aux dépens des autres[199]. Il s'agit de mener une négociation tenant compte des préoccupations de tous. Dans son allocution au dîner offert au Kremlin le 6 octobre 1970, Georges Pompidou déclare :

> « Nous sommes favorables au projet de conférence qui a été présenté par votre pays et ses alliés, s'il doit avoir comme objectif l'élimination de toutes les tensions et le développement des contacts de tous ordres d'un bout à l'autre de l'Europe. Sécurité et coopération ne constituent pas en effet pour nous des objectifs séparés. C'est du développement des rapports entre peuples que naîtra la vraie sécurité, et ces rapports ne se développeront que sur la base du respect de l'indépendance et de la liberté de tous les pays, chacun à sa place et dans ses frontières. »[200]

La déclaration franco-soviétique du 13 octobre 1970, qui marque la fin du séjour de Pompidou en URSS, mentionne l' « attachement » des deux pays « aux buts et aux principes de la Charte des Nations unies », notamment « la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »[201] Par cette référence, le président français laisse entendre qu'il s'inscrit dans le droit fil de l'identité politique européenne et qu'il aspire à en faire une valeur fondamentale des relations entre Européens de l'Est et de l'Ouest. Se pose évidemment la question de la sincérité des Soviétiques lorsqu'ils acceptent une telle mention. Il faut en effet surtout y voir une déclaration de principe. D'autant plus qu'au moment même où Pompidou se trouve à Moscou, le prix Nobel de littérature est décerné à Alexandre Soljenitsyne auquel on interdit de sortir d'URSS.

Les Français sont parfaitement conscients que l'agrément soviétique à propos du communiqué d'octobre 1970 n'est qu'une façade ; preuve en est qu'au principe des droits de l'homme, Paris préfère un autre thème jugé tout aussi essentiel, sinon plus, pour favoriser l'interpénétration Est-Ouest, car il peut se traduire par la mise en place de règles immédiates et concrètes. Tout au long du premier semestre 1970, les Français, à commencer par Georges Pompidou et Maurice Schumann, répètent à leurs partenaires européens l'absolue nécessité de

---

[197] Entretien Schumann/Gromyko, 3 juin 1970, Paris. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2677.

[198] Entretien de Georges Pompidou avec Raymond Tournoux, novembre 1969. Archives inédites de R. Tournoux. Cité par Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, p.336.

[199] Sur le concept de sécurité coopérative, voir Victor-Yves GHEBALI, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE », *art.cit.*, p.268.

[200] Allocution de G. Pompidou en réponse à N. Podgorny lors du dîner offert au Kremlin le 6 octobre 1970, in « La politique étrangère de la France, 2e semestre 1970 », *La Documentation française*, Paris, 1971, p.85.

[201] Cité par Jacques BARIETY, « La France, les droits de l'homme et la conférence d'Helsinki », *art.cit.*, p.305.

faire en sorte que la CSCE ne se borne pas à discuter des seuls thèmes du non-recours à la force et du développement des échanges économiques. Ils estiment que les Occidentaux doivent convaincre les pays de l'Est d'accepter l'inclusion, dans l'ordre du jour de la conférence, comme le prévoit le communiqué de l'OTAN de décembre 1969, des questions de la libre circulation des personnes, des idées et de l'information et des échanges humains.

Il s'agit en effet de répondre à un « ardent désir des peuples de l'Est »[202] en reprenant une thématique qui a fait l'objet d'une première tentative d'approche au cours des conférences quadripartites de Genève sur l'Allemagne en 1955. Le Quai d'Orsay émet l'hypothèse que la CSCE puisse proclamer l'importance de tous ces échanges, définir des règles à appliquer dans ces matières et instituer des organismes destinés à faciliter la coopération[203]. Paris insiste particulièrement sur les thèmes de la culture et de l'éducation, qui figureront parmi ses chevaux de bataille durant le processus d'Helsinki.

La France joue un rôle central dans la création de ce qui s'apprête à devenir la « troisième corbeille » de la CSCE. Depuis 1969, elle fait de l'amélioration des échanges culturels et humains la contrepartie nécessaire à la volonté soviétique de proclamer l'inviolabilité des frontières. On estime à Paris que la CSCE devra être le reflet de la politique de détente initiée par de Gaulle. Cette politique se veut avant tout dynamique, fondée sur l'objectif primordial de rapprochement des peuples d'Europe, par opposition à la vision soviétique statique de la détente. Si Moscou voit dans la conférence le moyen de geler le *statu quo* politique et territorial européen, la CSCE telle que l'imaginent les Français doit aboutir à l'effet inverse. Il est donc crucial pour la France que le « C » de CSCE équilibre le « S ». Tous les Etats membres de la CEE et la plupart des pays de l'OTAN sont d'accord sur ce point et en font une condition *sine qua non* de la tenue de la conférence. Mais ce qui fait la spécificité de la France, c'est qu'elle a été le premier pays occidental à réclamer cet équilibre. Parce qu'en 1970-1971, elle apparaît comme le meilleur soutien au projet de conférence, son insistance sur la nécessité d'intégrer la coopération culturelle et les échanges humains dans l'agenda de la CSCE prend une résonnance toute particulière.

Les efforts des Occidentaux portent leurs premiers fruits les 21 et 22 juin 1970 quand les ministres des Affaires étrangères du pacte de Varsovie, réunis à Budapest, acceptent d'inclure dans l'ordre du jour de la CSCE la coopération culturelle. Il s'agit pour Moscou et ses alliés de paraître faire des concessions dans le but de rendre plus difficile le maintien de la condition berlinoise. Mais, comme le précise fermement Gromyko à l'ambassadeur de France en URSS, le Kremlin écarte la possibilité de discuter de la libre circulation des personnes, des idées et de l'information[204]. Pour les pays d'Europe de l'Est, les échanges culturels ne peuvent être que des échanges contrôlés de gouvernement à gouvernement. Quand ils parlent d'élargir les relations culturelles, ils envisagent essentiellement de promouvoir les échanges dans le cadre

[202] Entretien Schumann/Moro, 20 mai 1970, Paris. AN, 5 AG 2 109. Italie. 1969-73. Pompidou indique à Brandt qu'il juge insuffisants les thèmes du non-recours à la force et des échanges économiques, 30 janvier 1970. AN, 5 AG 2 104. RFA. 1969-70.

[203] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 février 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[204] Dépêche n°79/EU, 15 juillet 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2694.

des structures existantes, déjà relativement bien développées depuis les années 1960[205]. Aux yeux des Occidentaux, la libre circulation des hommes et des idées aiderait les éléments de la population d'Europe orientale qui souhaitent une libéralisation des régimes communistes, notamment en Pologne et en Tchécoslovaquie, à exercer une pression accrue sur leurs gouvernements.

Malgré le refus des Soviétiques, les Français maintiennent leur exigence de voir figurer les relations humaines dans l'agenda de la conférence, comme ils le montrent lors des consultations franco-polonaises d'octobre 1970. A l'Est non plus on ne démord pas, quitte à faire preuve d'une mauvaise foi débordante pour privilégier la coopération économique :

> « Il ne faut pas faire un slogan du « libre échanges des idées » car rien de bon n'en sortirait. C'est grâce au développement des échanges économiques et techniques que l'on parviendra à la liberté des échanges culturels. Prenez l'exemple des importations de livres français : c'est un problème financier, économique. Nous ne pouvons accroître nos importations en raison du déficit commercial franco-polonais – et ceci est valable pour tous les autres pays avec lesquels notre commerce est déficitaire. »[206]

Face à la faiblesse de l'argumentation des décideurs du pacte de Varsovie, le Quai d'Orsay dénonce une attitude contradictoire fondée sur le désir d'une plus libre circulation des idées et des hommes dans le domaine technique mais soucieuse de préserver le caractère fermé de leurs sociétés sur le plan culturel. Afin d'éviter que les pays de l'Est ne se formalisent, les responsables de la diplomatie française décident de limiter leurs propositions sur des points techniques déterminés tels que par exemple le développement d'achats mutuels de livres et de périodiques, l'extension des échanges de programmes de radio et de télévision, l'augmentation des échanges de moyens d'éducation et de biens culturels, la vente de journaux occidentaux en Europe orientale, l'amélioration des conditions de voyage des journalistes ou encore le droit de chacun de quitter son pays et d'y rentrer librement[207].

Cette stratégie va de pair avec les nombreuses informations envoyées à Paris par l'ambassade de France en URSS et qui rendent compte du durcissement du Kremlin à l'égard des intellectuels et des artistes comme cela est le cas avec Soljenitsyne, le mathématicien Pimenov et l'historien Amalrik[208]. Aussi Maurice Schumann renforce-t-il son intransigeance quant à la nécessité d'aborder les échanges culturels à la CSCE, qu'il présente comme un thème central de la conférence lors de son voyage au Canada en septembre 1971 :

> « Il convient à notre avis de mettre l'accent sur les échanges culturels. Car c'est par ce biais là que pourra s'amorcer le processus d'interpénétration seul capable de permettre la réalisation de nos objectifs. Or c'est là dessus que se jouera la conférence. »[209]

---

[205] A titre d'exemple, une grande exposition franco-soviétique est organisée chaque année tout au long des décennies 1960 et 1970 en France ou en URSS ; de même, un accord entre les deux pays est signé en 1967 pour le développement des échanges de films et de la coproduction cinématographique. Cf. Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.191-197.

[206] Propos du directeur politique polonais Willmann. Consultations franco-polonaises, 29 octobre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 387.

[207] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 18 mars 1971. AMAE, CSCE, vol. 7.

[208] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 30 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol. 3719.

[209] Entretien Schumann/Sharp (ministre canadien des Affaires étrangères), 23 septembre 1971, Ottawa. AN, 5 AG 2 115. Canada. 1969-74.

L'engagement français se traduit à l'OTAN par le fait que ce soit un document produit par la France qui serve de point de départ aux conversations atlantiques sur la libre circulation et les échanges culturels[210]. Cela prouve par ailleurs que le Conseil de l'Atlantique Nord demeure, en dépit de la naissance de la CPE, un forum essentiel de concertation occidentale en vue de la préparation de la conférence.

Si les Français se montrent dynamiques sur la coopération culturelle, ils ne veulent pas trop insister pour l'instant sur la libre circulation des hommes afin d'éviter de provoquer les Soviétiques en les affrontant directement sur un terrain qu'ils estiment dangereux pour leur survie[211]. Cette attitude reflète la politique de non-ingérence dans les affaires intérieures soviétiques que mène Paris durant cette période[212] : certes la France émet régulièrement le vœu d'une amélioration des droits de l'homme à l'Est et soumet à plusieurs reprises aux autorités soviétiques des listes de cas humanitaires, mais elle n'entend pas pour autant braquer Moscou. Là est toute l'utilité de la CSCE pour les Français car elle peut permettre d'aborder le problème progressivement. En d'autres termes, si la France n'envisage pas de conférence sans qu'il n'y soit question de libre circulation, elle est persuadée que mettre d'emblée le problème en avant et le lier aux autres points de l'agenda équivaut à saboter la CSCE et à la faire échouer avant qu'elle n'ait commencé. Il n'y a là aucune contradiction avec le discours français sur la nécessité de faire des échanges humains un domaine central de la conférence ; seulement, il importe d'apporter le sujet sur la table des négociations de manière prudente et ordonnée. La France s'oppose en cela à la plupart de ses alliés européens qui, à l'instar des pays du Benelux et de l'Italie, estiment indispensables de poser d'emblée la question de la libre circulation.

Pour ce qui est des principes destinés à présider aux relations entre Etats, les textes proposés par les pays du pacte de Varsovie lors de la réunion de Prague en octobre 1969 concernent des notions qui recueillent, on l'a vu, l'adhésion de la France ; mais, pour le Quai d'Orsay, leur formulation n'est ni suffisamment explicite, ni suffisamment complète. Un document qui proclamerait, sans plus de précisions, certains principes généraux – qui figurent déjà dans la charte des Nations Unies – n'aurait pas beaucoup de signification et pourrait donner lieu à des interprétations divergentes. Il en va ainsi pour ce qui est du non-recours à la force. C'est pourquoi Paris s'efforce de dégager des principes qui limiteraient les inconvénients que présente pour les rapports entre pays européens l'existence de deux systèmes sociaux et politiques antagonistes ou pour le moins rivaux. L'observation de ces règles devrait permettre une plus grande tolérance mutuelle entre les régimes en présence. Les Français souhaitent notamment que les atteintes à la souveraineté nationale et à l'indépendance des Etats soient rendues sinon impossibles du moins plus malaisées[213]. Pour ce faire, la France insère le non-recours à la force dans un « code de bonne conduite » des relations entre Etats, démontrant que

[210] Mémorandum de l'OTAN, 22 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[211] Dépêche n°420/EU, de Rose, 23 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[212] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.324.
[213] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 février 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

ce principe débouche automatiquement sur celui de la non intervention, lui-même lié à celui de l'égalité souveraine des Etats, ou encore sur celui du règlement pacifique des différends[214].

Jean Jurgensen propose aux Allemands que le principe de la souveraineté de tous les Etats soit énoncé dès le début de la CSCE. Dans cette optique, sans attaquer directement la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée, il importe d'affirmer qu'aucun pays ne doit s'immiscer dans les affaires d'un autre Etat, que ce dernier appartienne ou non au même système économique ou social que le premier[215]. Le Quai d'Orsay souhaite en effet qu'un accord éventuel sur la renonciation à la force comporte une définition précise de la non intervention ; il songe en outre à présenter une partie de la définition de l' « agression » donnée par le ministre soviétique des Affaires étrangères Maxime Litvinov en 1933[216]. Cette définition, après avoir énuméré les actes qui seraient considérés comme constituant une agression, indique les raisons que l'on ne pourrait pas donner pour justifier une agression. Parmi celles-ci, on trouve les « mouvements révolutionnaires ou contre-révolutionnaires, guerre civile, troubles ou grèves » ainsi que l'« établissement ou le maintien dans un Etat quelconque de tel ou tel régime politique, économique ou social »[217]. Ce texte soviétique permet ainsi une condamnation claire et nette de la répression du Printemps de Prague en août 1968. Pour la France, qui veut signifier aux Russes que la vraie détente suppose l'évolution de leur attitude vis-à-vis des nations de l'Est soumises à leur influence, c'est du pain béni.

De plus, dans la droite lignée des conceptions gaulliennes, Paris est favorable à ce que la CSCE proclame le droit de chaque pays d'appartenir ou non à une alliance, de la quitter ou de ne pas y entrer[218]. Mais la proposition française ne va pas plus loin. Ainsi, en visite en France en octobre 1970, le maréchal Tito tente de convaincre Georges Pompidou que l'un des objectifs de la CSCE doit être d'aboutir à la renonciation mutuelle aux pactes militaires, ce que le président de la République réfute en raison de la menace que représente l'URSS.

Par contre, Hervé Alphand et Jean Sauvagnargues, dont l'opinion sur ce point est partagée par le Département d'Etat américain, suggèrent d'inclure dans les principes de la CSCE, et ce dès que la préparation multilatérale de la conférence aura débuté, une clause de protection des droits quadripartites sur Berlin et l'Allemagne qui couvrirait l'ensemble des travaux et des résultats de la conférence[219]. Ainsi, malgré l'accord quadripartite sur Berlin, Paris préfère

---

[214] Note de la direction des affaires juridiques, 24 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[215] Note de l'ambassade de France à Bonn, 15 mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3016.

[216] Quand elle adhère à la SDN en 1933, l'URSS tente de rendre plus efficace le concept de « sécurité collective » dans la zone tampon comprise entre l'URSS et l'Allemagne. Litvinov se préoccupe notamment de la zone baltique, qui lui semble être « la place d'armes probable dans une guerre future contre l'URSS » et, étant donnée l'hostilité polonaise, la seule voie d'accès à l'Allemagne au cas où l'URSS devrait honorer ses engagements à l'égard de la France. Afin de renforcer la solidarité avec ses voisins, Moscou signe, avec entre autres la Lettonie, l'Estonie et la Pologne, une convention de définition de l'agression le 3 juillet 1933 qui s'insère dans le cadre du pacte Briand-Kellog. Cf. Sabine DULLIN, *Des hommes d'influence, les ambassadeurs de Staline en Europe. 1930-1939*, Paris, Payot, 2001, pp.128-129.

[217] Note non datée, probablement de la sous-direction d'Europe orientale. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2034.

[218] Note de la délégation française à l'OTAN, 15 septembre 1969. AMAE, CSCE, vol. 22.

[219] Télégramme n°1815/16, d'Alphand, 16 novembre 1970. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2031 ; télégrammes n° 2494/95 et 2496/2505, de Sauvagnargues, 28 avril 1971. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol. 746.

prendre ses précautions et protéger au maximum une situation qui d'une part lui donne un droit de regard sur l'avenir de l'Allemagne et d'autre part justifie son statut international de puissance victorieuse. En outre, dans les premiers mois de 1970, les Français tiennent à ce que soit précisé, lors de la préparation de la CSCE, que toute interruption des accès à Berlin-Ouest équivaut à un recours à la force et qu'il est hors de question que la conférence reprenne à son compte le passage du texte de Prague d'octobre 1969 sur la reconnaissance des frontières, celui-ci étant défendu bec et ongles par les Polonais[220]. En effet, cela signifierait anticiper sur l'évolution future du problème allemand. Or, si la France accepte de reconnaître la ligne Oder-Neisse, ce n'est pas le cas pour ce qui est de la division de l'Allemagne. Une fois signé le traité germano-soviétique d'août 1970, les réserves françaises sur la question des frontières tombent.

Dans la recherche de textes condamnant la doctrine Brejnev et par là visant à préserver l'indépendance de chaque Etat non seulement vis-à-vis de ceux qui appartiennent à un autre camp, mais surtout vis-à-vis de ses amis, la France et les Occidentaux en général doivent faire face à un obstacle : il leur faut se préoccuper des implications, à l'égard des Etats-Unis, des principes proposés. Effectivement, on estime au Quai d'Orsay que les Américains exercent, au nom de la doctrine Monroe[221], des fonctions de police à l'intérieur de l'hémisphère occidental qui, le vocabulaire mis à part, ne sont pas sans rappeler la doctrine Brejnev. Leurs actions à Cuba, au Guatemala ou en République Dominicaine ainsi que le rôle qu'ils font jouer à l'Organisation des Etats Américains (OEA), sans se préoccuper outre mesure ni du droit de ses membres ni des normes de la Charte des Nations Unies sur l'action répressive des organismes régionaux, peuvent paraître mis en cause par certaines formulations qui viseraient en fait la doctrine Brejnev[222]. Le Quai en appelle donc à la prudence lorsqu'il s'agira de faire examiner par la CSCE des principes juridiques condamnant cette doctrine.

La France se pose enfin la question des relations entre les travaux de la CSCE et ceux de l'ONU sur les principes devant gouverner les relations entre Etats. En effet, dans le cadre des Nations Unies, travaillent depuis la deuxième moitié des années 1960 un Comité des relations amicales entre les Etats et un groupe de travail sur la définition de l'agression. Il est ainsi programmé que l'Assemblée générale de l'ONU adopte à la fois une série de principes sur les dites « relations amicales » et une définition de l'agression. La diplomatie française estime par conséquent que la CSCE doit se distinguer nettement de ce qui est fait sur le plan universel à New York[223]. A l'OTAN comme à la CPE, Paris décide de convaincre ses partenaires de cette nécessité.

---

[220] Télégramme du 14 février 1970, compte-rendu des entretiens de Beaumarchais à Varsovie, 2 et 3 février 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2014 ; Lettre collective n°33/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[221] Cette doctrine, énoncée par le président américain James Monroe en 1823, interdit aux Européens toute tentative de colonisation ou d'intervention en Amérique latine, qui devient de fait la chasse gardée des Etats-Unis.

[222] Note non datée, probablement de la sous-direction d'Europe orientale. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2034.

[223] Télégramme circulaire du 9 juillet 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2036.

Les Français proposent notamment à leurs alliés, dès l'hiver 1969-1970, de faire porter la différence entre les conclusions des Nations Unies et celles de la conférence européenne sur leur degré d'abstraction. Plus précisément, là où l'ONU doit nécessairement procéder par rédaction de normes abstraites, la CSCE pourrait procéder franchement par adoption de dispositions concrètes visant des cas précis. A proprement parler, il ne s'agirait donc plus d'élaborer, par exemple, un principe relatif au respect des frontières ou des « lignes de démarcation », mais d'affirmer que telles frontières, telles lignes de démarcation, seront reconnues et ne seront pas remises en question par la force. Selon le Quai d'Orsay, ce serait la façon la plus certaine pour la conférence de ne pas faire double emploi sur ce point, ni avec la Charte des Nations Unies, ni avec les résultats de l'effort en cours dans le cadre de l'Assemblée Générale. Mais on passerait d'une « déclaration sur les principes » des relations entre Etats européens, à un ensemble de dispositions concrètes comportant des engagements précis sur le règlement de cas particuliers[224].

Se pose en parallèle la question de savoir si la CSCE doit traiter du problème de la réduction des forces.

Le 26 juillet 1970, dans un mémorandum transmis à l'ensemble des Etats d'Europe, le gouvernement autrichien, considérant que la réduction des forces ne saurait être limitée aux forces étrangères sur le sol européen mais devrait s'étendre à l'ensemble des forces nationales, propose d'inscrire comme troisième point de l'ordre du jour de la CSCE, à la suite du non-recours à la force et de la coopération, « la discussion relative à la réduction mutuelle et équilibrée du potentiel militaire en Europe », ajoutant que cette discussion pourrait être poursuivie et approfondie au sein d'un organe particulier à créer ou au sein d'un groupe de travail.[225] L'Autriche soutient ainsi la position allemande selon laquelle la diminution des forces ne peut être absente de la CSCE. Pour la RFA, des discussions sur la réduction mutuelle des forces dans le cadre de la conférence sont un bon moyen de garantir le maintien de la présence militaire américaine en Europe.

A l'inverse des autres Occidentaux, la France s'oppose à cette manœuvre pour les mêmes raisons qu'elle refuse les MBFR – elle ne veut notamment pas retirer ses troupes d'Allemagne – et parce qu'elle est persuadée que la conférence, dont l'agenda en ressortirait surchargé, serait vouée à l'échec[226]. Maurice Schumann explique à Andreï Gromyko qu'aborder un tel sujet à la CSCE alors que vont y participer des pays qui n'appartiennent à aucune alliance serait contraire au principe même d'une réunion paneuropéenne dont les thèmes concernent tous les participants[227].

En mai 1971, si Brejnev se dit disposé à parler de la réduction des forces étrangères, il n'est pas pour autant favorable à ce que cela le soit à la CSCE ; il préfère qu'elle soit traitée par un organisme permanent émanant de la conférence, subordonnant de fait la question à la tenue de

[224] Note de la direction des affaires juridiques, 24 novembre 1969. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.
[225] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 8 septembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.
[226] Entretien Alphand/Zorine, 3 juillet 1970, Paris. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2668.
[227] Entretien Schumann/Gromyko, 3 juin 1970, Paris. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2677.

la CSCE[228]. L'idée d'un organisme « pour la sécurité et la coopération européennes » est mise en avant, de manière assez floue, au cours de la réunion des ministres des Affaires étrangères du pacte de Varsovie en juin 1970 à Budapest. Dans les conversations des Français avec les représentants des pays de l'Est, l'organisme, auquel prendraient part tous les Etats d'Europe, RDA comprise, ainsi que les Etats-Unis et le Canada, est présenté comme devant assurer la continuité de la conférence, sans cependant s'y substituer. Il siègerait aussi longtemps que dureraient les différentes sessions de la CSCE. Les Polonais et les Roumains en particulier en donnent l'image d'une institution sans pouvoir de décision et disposant d'un lien probable avec l'ONU mais chargée d'étudier, au sein de trois sous-commissions, les problèmes que lui confie la CSCE dans des domaines divers de la sécurité et de la coopération, notamment la réduction des forces[229]. Néanmoins, pour les Soviétiques, c'est aux Etats participants à la conférence de décider, selon la règle de l'unanimité, de la création et des attributions d'un tel organisme[230].

Dans un premier temps, les Français reçoivent favorablement l'idée de mettre en place une organisation permanente paneuropéenne. En juillet 1970, Schumann, sensible aux arguments roumains quant à la crainte d'une intervention militaire de l'URSS à Bucarest, explique à son homologue britannique que l'organisme contribuerait à éviter un nouveau coup de Prague[231]. En effet, on estime au Quai d'Orsay que l'institutionnalisation de la CSCE aurait pour conséquence de compenser la confirmation du *statu quo* dans la mesure où elle obligerait d'une part les Européens de l'Est et de l'Ouest à se fréquenter régulièrement et d'autre part les Soviétiques à respecter les principes censés régir les relations entre Etats. Paris est également favorable à ce que l'organisme en question agisse en partenariat avec la Commission économique européenne de l'ONU afin qu'il puisse profiter de son expérience et ainsi faire preuve d'efficacité dans les domaines des échanges économiques, humains et intellectuels[232]. Les diplomates du Quai spécialistes de l'Europe orientale souhaitent en outre que la France prenne des initiatives concrètes en faveur de la création de l'organisme dans le but de conférer à ce dernier une structure conforme aux désirs français. Si Paris reprend à son compte la proposition, il sera plus facile d'imposer Genève comme siège de l'organisation, faisant ainsi du français la langue privilégiée des négociations. Dans le cas contraire, le siège sera probablement à Helsinki ou à Vienne, ce qui favorisera l'allemand[233].

Enfin, de l'automne 1969 à la fin de l'année 1971, l'une des principales questions concernant la CSCE est de savoir comment se dérouleront les négociations préparatoires multilatérales et à quel schéma d'organisation la conférence devra obéir. A l'Est comme à l'Ouest, les propositions se multiplient sur la manière d'établir un agenda cohérent et censé permettre à chaque camp de mieux faire prévaloir ses vues sur l'ordre du jour de la CSCE. Les idées françaises se développent sur trois terrains : à l'OTAN, dans le cadre de la CPE et dans

[228] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 16 juin 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3001.
[229] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 18 septembre et 23 octobre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 387.
[230] Propos de Zorine à Schumann, circulaire NR 277, d'Alphand, 24 juillet 1970. AMAE, Europe 1966-70, URSS, vol. 2668.
[231] Entretien Schumann/Douglas-Home, 15 juillet 1970, Paris. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.
[232] Note du 21 septembre 1970. AMAE, CSCE, vol. 25.
[233] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 septembre 1970. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 1633.

les discussions bilatérales. Au cours du premier semestre 1970, les Français intensifient le rythme des rencontres avec les représentants des pays de l'Est pour déterminer la position de chacun à l'égard de la conférence. Toujours selon la conception gaullienne d'une Europe composée de nations indépendantes, Paris cherche à jouer des différences entre chaque satellite pour ébranler discrètement l'édifice soviétique en Europe orientale et la solidarité des Etats du pacte de Varsovie.

La France accorde une importance particulière aux conversations avec les Polonais en raison de l'intérêt soutenu qu'ils portent à l'établissement d'un système de sécurité, depuis 1954 et en raison de leurs sacrifices pendant la Seconde Guerre mondiale. Varsovie n'a jamais totalement abandonné l'espoir de voir se créer une zone tampon en Europe centrale et, en 1970, émet de nouvelles propositions dans cette direction. Les Français demeurent donc persuadés que la CSCE peut favoriser le désir d'indépendance de la Pologne parce qu'elle sera certainement plus sûre d'elle une fois réglé le problème des frontières[234]. En outre, se manifeste ici un objectif fondamental de la politique à l'Est de la France, qui est de ressusciter les relations anciennes avec les pays d'Europe centrale et orientale tombés sous la coupe de Moscou après la guerre. Inaugurée par de Gaulle, qui s'est rendu en Pologne et Roumanie quelques années auparavant, cette politique doit trouver son prolongement à travers la CSCE.

Il ressort de ces rencontres plusieurs constatations établies par le Quai d'Orsay. Moscou continue à assigner à la conférence trois objectifs : qu'elle consacre le *statu quo* territorial et idéologique en Europe ; qu'elle rehausse le statut international de la RDA ; qu'au moment où s'amorce, à l'Ouest du continent, un processus de coopération politique et où s'engage une négociation sur l'élargissement de la Communauté, elle permette d'entraver ou de freiner l'un et l'autre. Du côté des satellites, les raisons de vouloir la conférence sont aussi multiples. Tandis que les Polonais pensent à une consécration de la division de l'Allemagne et à une sorte de garantie des régimes socialistes, les Roumains se préoccupent de leur sécurité : dès qu'une conférence, préparatoire ou conférence proprement dite, sera réunie, aussi longtemps qu'elle poursuivra ses travaux, l'URSS, escomptent-ils, ne rééditera pas à leur détriment l'opération du 21 août 1968. Les Allemands de l'Est, auxquels la réunion de la CSCE devrait normalement profiter plus qu'à tout autre Etat, ne manifestent cependant pas d'enthousiasme particulier:ils pensent que l'instauration d'un climat de détente n'aurait pas que des avantages ; il risquerait de faciliter l'interpénétration entre l'Est et l'Ouest et les priverait d'une partie de leurs arguments contre Bonn. Probablement tous les satellites pensent-ils aussi à ralentir le processus de consolidation de l'Europe occidentale, mais avec une autre vision des choses que l'URSS. Pour les Soviétiques, il s'agit de prévenir la constitution, à plus ou moins longue échéance, d'un puissant ensemble ouest-européen. Pour les alliés de Moscou, il s'agit surtout d'éviter une évolution qui les coupe de l'Europe de l'Ouest, les laissant en tête à tête avec le Kremlin[235].

Les divergences qui se font jour entre pays de l'Est sur les objectifs assignés à la CSCE constituent une chance selon les diplomates français. Ces derniers considèrent donc qu'il faut

[234] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 12 novembre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 388.
[235] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 2 février, 12 mars et 1er juillet 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol.2031, 2033 et 2036.

entrer dans le jeu de la préparation de la conférence afin de la rendre moins intéressante aux Soviétiques[236].

Avant d'envisager son propre schéma de préparation de la CSCE, la France reçoit et analyse les propositions provenant d'autres pays[237]. Le 9 mars 1970, l'ambassadeur de Roumanie à Paris porte à Maurice Schumann un mémorandum dans lequel le gouvernement roumain propose de réunir une conférence préparatoire groupant tous les futurs participants à la CSCE[238]. La proposition roumaine se présente comme appuyant le mémorandum finlandais du 8 mai 1969. Si les Français considèrent l'idée de Bucarest comme prématurée, ils ne l'écartent pas pour autant car elle peut permettre aux satellites d'acquérir plus d'indépendance par rapport à Moscou et ainsi participer de l'objectif que Paris assigne à la CSCE. Effectivement, le fait que les Polonais et les Bulgares jugent inacceptable le mode de préparation envisagé par la Roumanie montre que la cohésion du pacte de Varsovie n'est pas aussi solide qu'on ne le croit[239]. D'autant plus que les Bulgares projettent de confier la préparation de la conférence à un groupe de trois pays – la Finlande, la Pologne et la Belgique – représentant chacun l'un des ensembles d'Etats qui composent l'Europe, à savoir les neutres, le pacte de Varsovie et l'OTAN. La France voit cela d'un très mauvais œil dans la mesure où transparaît dans cette idée de groupe tripartite la notion même de « bloc à bloc » et où elle doute que la Finlande puisse représenter valablement, en raison de l'influence soviétique qu'elle subit, l'ensemble des neutres[240].

Le projet le plus plausible aux yeux des Français vient d'Helsinki et de Bruxelles et consiste en une conférence préparatoire des ambassadeurs de tous les pays intéressés dans une capitale neutre. Les Finlandais imaginent ainsi un « Salon des Ambassadeurs » dans lequel chaque chef de mission en poste à Helsinki représenterait son pays dans la préparation multilatérale de la CSCE et dont le but serait de parvenir à un accord général sur le contenu de la future conférence[241]. Durant le printemps et l'été 1970, un ambassadeur itinérant, Ralph Enckell, est chargé par le gouvernement de Finlande de faire le tour des capitales européennes afin de

---

[236] Lettre collective n°33/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[237] Parmi les premiers projets figure celui des Britanniques, immédiatement rejeté par les Français et les Américains. Londres, dans les derniers mois du gouvernement Wilson, avance en effet l'idée d'une commission comprenant à la fois des pays du pacte de Varsovie, des Occidentaux et des neutres. Elle se situerait à un niveau modeste inférieur aux ministres, serait permanente, n'exigerait pas de décisions politiques majeures, faciliterait les discussions officieuses et pourrait se saisir de la question de la réduction équilibrée des forces. Paris s'aperçoit en janvier 1970 que les Anglais souhaitent en réalité substituer cette commission à la CSCE elle-même dans le but de redonner l'initiative à l'Ouest. A l'OTAN, le représentant français, Jacques Kosciusko-Morizet, s'oppose catégoriquement à la proposition, faisant remarquer que la réunion d'une telle commission soulèverait des difficultés identiques à la convocation de la conférence et qu'il est par conséquent préférable de rester sur la voie d'une CSCE soigneusement préparée, facilitée par des progrès dans les négociations en cours et assurée de certaines chances de succès. Face à la circonspection de ses alliés, la Grande-Bretagne abandonne le projet. Télégramme NR 54/60, de Kosciusko-Morizet, 13 janvier 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[238] Audience accordée par Schumann à M. Flitan, 9 mars 1970, Paris. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2033.

[239] Lettre collective n°33/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[240] Lettre collective n°33/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 13 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[241] Consultations franco-polonaises, 29 octobre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Pologne, vol. 387.

recueillir les avis de chacun sur l'ordre du jour de la CSCE ainsi que sur le schéma finlandais de préparation. Schumann le reçoit le 8 avril et se montre très favorable au projet de conférence préparatoire entre les ambassadeurs à Helsinki, mais il veut attendre, avant de la réunir, qu'un accord sur Berlin ait été trouvé[242]. L'engagement français demeure donc limité lorsque, à Budapest en juin 1970, les dirigeants du pacte de Varsovie à Budapest acceptent officiellement l'idée de réunions préparatoires auxquelles participeraient tous les Etats intéressés, abandonnant de fait le projet de comités restreints[243]. Nous avons vu que les concessions effectuées à Budapest résultent d'un besoin grandissant de la part de Moscou de parvenir à un *modus vivendi* avec les Occidentaux et de consacrer le *statu quo*.

En septembre 1970, à la veille du voyage de Schumann en Finlande, le Quai d'Orsay, qui s'attend à ce que le ministre soit conduit à préciser sa position, pèse le pour et le contre de la proposition finlandaise. Celle-ci comporte plusieurs avantages sur les autres : la Finlande est le seul pays où la RFA et la RDA sont représentées sur un pied d'égalité[244] ; une série de rencontres d'ambassadeurs permettrait de gagner du temps tout en faisant mieux apparaître les difficultés concrètes de la future CSCE. Par ailleurs, les conversations d'Helsinki amèneraient les plus actifs promoteurs du projet de conférence à faire mieux connaître leurs conceptions et leurs buts. Mais ceci ne va pas sans inconvénients : l'initiative finlandaise risque de mettre en marche l'engrenage vers la conférence et les deux chefs de mission allemands participeraient à part entière. De plus, pour le Quai, se pose le problème du lieu d'autres réunions préparatoires éventuelles. Certes, il ne faut pas décevoir les Finlandais, qui multiplient les efforts pour se soustraire de l'influence russe – c'est pourquoi Schumann, durant sa visite, soutient la position de son homologue, Väinö Leskinen[245], et que Pompidou explique à Brandt qu'il tient à ce que la préparation multilatérale de la CSCE se déroule à Helsinki[246] – mais il ne faut pas non plus faire d'Helsinki « la capitale de la sécurité européenne, car cette ville est excentrée géographiquement et politiquement »[247]. Paris estime donc que Vienne et Genève doivent aussi jouer un rôle.

En outre, les Français souhaitent éviter qu'un « salon des ambassadeurs » se borne à discuter de la procédure de préparation, de convocation ou de travail de la conférence sans avoir des échanges de vues approfondis sur l'ordre du jour : « il est essentiel que dès la phase préparatoire, les futurs participants à la CSCE soient amenés à préciser la façon dont ils conçoivent tel ou tel point de l'ordre du jour. Puisque le seul fait de la réunion de la conférence constituerait un succès pour les pays de l'Est, il nous appartient de profiter des avantages que cette situation nous confère pour tenter de les lier à l'avance un peu plus que par la seule adoption d'un ordre du jour. » Pour que la préparation de la CSCE puisse se faire dans cet état d'esprit, la France suggère, à la veille de la session ministérielle de la CE à Munich en

[242] Circulaire n°147, d'Alphand, 14 avril 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2032.
[243] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 8 septembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.
[244] La RFA et la RDA bénéficient chacune d'une représentation commerciale à Helsinki dotée de compétences consulaires.
[245] Entretien Schumann/Leskinen, 10 septembre 1970, Helsinki. AMAE, Europe 1944-…, Finlande, vol. 86.
[246] Entretien Pompidou/Brandt, 26 janvier 1971, Paris. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971.
[247] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 1er septembre 1970. AMAE, Europe 1944-…, Finlande, vol. 86.

novembre 1970, que les Six se saisissent de cette question et promeuvent ensemble la solution finlandaise[248].

Quand se termine l'année 1970, on semble se diriger vers une préparation de la CSCE en deux temps : bilatérale d'abord, multilatérale ensuite. Mais, début 1971, Moscou et Washington tentent chacun de faire prévaloir un schéma obéissant à leurs propres intérêts : tandis que l'URSS envisage une préparation par groupes sur des sujets où un accord général parait facile à dégager[249], les Etats-Unis veulent une réunion préparatoire en deux phases qui règlerait d'emblée toutes les questions de fond[250].

Si la France souhaite une discussion étayée sur l'ordre du jour, elle n'envisage pas pour autant une préparation multilatérale aboutissant à un accord général[251]. Pour le Quai d'Orsay, il revient aux Six d'avancer un compromis entre ces deux situations. Les Français, Schumann le premier, jugent inutile de distinguer, comme le réclament les Américains, entre phase exploratoire et phase préparatoire, sous peine d'être accusés par l'Est de vouloir retarder indéfiniment la conférence[252]. Ils s'opposent en cela à la majorité de leurs partenaires européens et atlantiques, favorables au schéma proposé par les Etats-Unis. Néanmoins, la France leur rappelle que l'intérêt des pays de l'Est est de faire en sorte que le passage à la phase multilatérale de préparation à la conférence soit en fait le début d'un processus irréversible vers la conférence elle-même. Si tel est le cas, les travaux préparatoires seront vidés de leur substance. Or, les Occidentaux ne peuvent faire valoir leurs idées que s'ils restent maîtres de leur décision de tenir la CSCE ou non. Paris propose donc que les Six étudient les

---

[248] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 17 novembre 1970. AMAE, Europe 1966-70, Organismes…, vol. 2031.

[249] Le 19 mars 1971, le vice-ministre soviétique des Affaires étrangères Kozyrev, alors en visite à Paris, évoque la possibilité d'une étape intermédiaire consistant en des échanges de vues en groupes à Helsinki, à Genève, à New York ou ailleurs. De telles rencontres permettraient d'enregistrer l'entente qui, selon Moscou, existe déjà sur un certain nombre de questions comme le choix d'Helsinki et la composition de la conférence ; puis elles rendraient possibles des conversations plus approfondies sur l'élaboration de l'ordre du jour (Entretien Schumann/Kozyrev, 19 mars 1971, Paris. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol. 3719). L'accueil réservé par le Quai d'Orsay à l'idée des Russes est particulièrement froid. Si les groupes envisagés réunissent des pays représentant chacun l'une des alliances, cela équivaut à une discussion de « bloc à bloc » inacceptable pour la France ; s'ils réunissent des pays d'une même région géographique, cela ne fait que répéter ce qui existe déjà avec la CPE ; s'il s'agit de pays pris au hasard, cela n'a rien de différent avec les échanges bilatéraux qui se pratiquent déjà, notamment avec l'ambassadeur finlandais Enckell (Note de la sous-direction d'Europe orientale, 19 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921).

[250] Le Département d'Etat américain estime et fait savoir à ses alliés que les pourparlers multilatéraux d'Helsinki devraient être utilisés pour mettre au point tous les textes susceptibles d'être approuvés par la CSCE, de sorte qu'on ne puisse convoquer la conférence qu'une fois réglées toutes les questions de fond et se borner à tenir une très brève réunion, purement formelle. Il scinde ainsi la préparation multilatérale en une phase « exploratoire » et une phase à proprement parler « préparatoire », celle-ci seule amenant les gouvernements concernés à se prononcer pour ou contre la conférence. Paris rejette d'emblée ce qui apparaît comme une manifestation éclatante du désintérêt de Washington pour la CSCE. A ses homologues de la CPE, Claude Arnaud fait remarquer qu'un tel schéma n'est pas réaliste : les pays socialistes n'accepteront jamais de tout arrêter à l'avance sans avoir la garantie de passer au stade de la conférence elle-même. Télégramme au départ NR 190-193, d'Arnaud, 8 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

[251] A Moscou, Schumann rejette catégoriquement, en présence de Gromyko, la proposition soviétique de contacts en groupes mais accepte l'idée d'Helsinki de faire précéder les entretiens multilatéraux par des conversations bilatérales entre le ministère finlandais des Affaires étrangères et les chefs de mission en Finlande des Etats intéressés Entretien Schumann/Gromyko, 5 mai 1971, Moscou. Télégramme n°3284/89, de Seydoux. AN, 5 AG 2 112. URSS. 1969-71.

[252] Note de la sous-direction d'Europe orientale rendant compte d'une réunion du groupe d'étude CPE consacré à la CSCE, 5-6 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

moyens d'éviter de s'embarquer dans l'engrenage irréversible de la CSCE, le « salon des ambassadeurs » paraissant le meilleur moyen de faire dépendre la tenue de la conférence des résultats des travaux d'Helsinki[253].

Face à la multiplication des propositions et notamment face au projet américain, la France élabore, dès 1971, son schéma d'organisation et de déroulement de la CSCE, rapidement adopté puis appliqué. C'est Claude Arnaud, directeur adjoint des affaires politiques du Quai d'Orsay, qui en est à l'origine[254]. On a vu que le groupe de travail CPE chargé de préparer la conférence met au point, le 1er mars 1971, une division des tâches : les Français, chevilles ouvrières de ces premières délibérations, s'attaquent ainsi à l'un des sujets les plus sensibles de la coordination occidentale, qui est celui de la procédure de la CSCE.

Leur schéma, même s'il n'est pas adopté immédiatement, figure dans le premier rapport commun relatif à la conférence, en mai 1971[255] : une phase préparatoire multilatérale, comme la Finlande l'a proposée, devra fixer l'ordre du jour, puis la CSCE en tant que telle pourra commencer. Les ministres des Affaires étrangères se réuniront pendant quelques jours en vue d'un débat général sur les principaux thèmes de l'ordre du jour ; s'en suivra une discussion générale au sein de trois commissions d'experts respectivement chargées des échanges économiques, des relations culturelles et de la sécurité. Les ministres sanctionneront finalement les résultats. Une conférence à deux niveaux telle qu'elle est ainsi suggérée apparaît, selon les Français, bien plus efficace qu'une seule réunion, peut se prononcer plus facilement sur les suites à donner au processus et évite de faire le jeu de l'Est[256].

Trois conceptions s'opposent à l'OTAN : l'idée française d'une conférence longue à deux niveaux, celle évoquée aussi bien par les Etats socialistes que par les communiqués atlantiques d'une conférence étalée sur plusieurs sessions et celle américaine d'une brève session ministérielle dont la préparation se ferait en deux temps. Aussi, profitant de l'absence des Etats-Unis, Claude Arnaud défend-t-il son projet avec acharnement auprès de ses partenaires de la CPE : d'après lui, l'intérêt de la formule des « deux niveaux » est qu'elle n'exclut pas a priori l'éventualité de sessions ultérieures de la CSCE, mais permet de ne pas en accepter le principe à l'avance. La conférence à deux niveaux met à l'épreuve la volonté réelle des pays du pacte de Varsovie de coopérer dans tous les domaines avec le reste de l'Europe. Elle fournit l'occasion de sonder concrètement, au cours des débats, le désir d'entente de l'URSS et de ses alliés. Si ce désir n'existe pas, les commissions créées au début de la conférence poursuivront leurs travaux dans les cas où cela apparaîtra utile malgré tout ; s'il se manifeste, il y aura lieu alors de demander aux ministres de se réunir à nouveau pour entériner le succès de l'entreprise, et peut-être pour approuver l'idée d'une deuxième session[257].

---

[253] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 27 janvier et 19 février 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[254] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.51.
[255] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.64.
[256] Note du Comité politique des Six, groupe d'experts sur la conférence européenne, 24 mars 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921 ; Entretien Schumann/Sharp, 23 septembre 1971, Ottawa. AN, 5 AG 115. Canada. 1969-74.
[257] Note de la sous-direction d'Europe orientale rendant compte d'une réunion du groupe d'étude CPE consacré à la CSCE, 5-6 avril 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.

Avec ce schéma qui maintient la CSCE sur le temps long afin, selon Schumann, d'éviter une répétition des évènements de Prague de 1968[258], les Occidentaux profitent de la position de demandeurs de l'URSS pour obtenir des concessions lors de chaque passage d'une étape à l'autre. Si, dans le cadre de la CPE, la France parvient à imposer ses vues, c'est beaucoup moins le cas à l'OTAN où la vision américaine du déroulement de la conférence est majoritairement soutenue[259]. Ainsi, lors de la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord réunie à Lisbonne en juin 1971, Maurice Schumann a bien du mal à convaincre ses homologues du bien-fondé du schéma français[260].

Quant à Georges Pompidou, son approche du mode d'organisation de la conférence va de pair avec les objectifs de libéralisation progressive et d'indépendance des peuples de l'Est qu'il assigne à l'évènement :

> « Nous ne pensons pas qu'une telle conférence devrait être une simple séance d'enregistrement des choses décidées à l'avance. Cela lui enlèverait de l'intérêt politique et aussi de l'intérêt dans les contacts avec le public. Si nous nous réunissons pendant vingt-quatre heures pour nous mettre d'accord sur ce que les diplomates auront mis sur pied, nous n'aurons pas d'impact sur l'opinion, qui est un élément important de l'intérêt de cette conférence et non seulement à l'Ouest. A l'Est aussi on veut être intéressé à ce qui se passe pour pouvoir ne pas toujours orienter sa pensée vers Moscou. On devrait élargir les contacts Est-Ouest et je pense par conséquent que cette conférence devrait avoir une certaine durée et une certaine solennité. »[261]

Pour ce qui est de la solennité, l'Est entend bien en faire une caractéristique majeure de la CSCE pour que la consécration du *statu quo* n'en soit que plus officielle. Les pays socialistes envisagent ainsi une conférence qui, à un moment donné, réunirait les chefs de gouvernement des Etats participants. Schumann, lui aussi préoccupé par l'image transmise de la réunion aux peuples d'Europe, souhaite éviter de conférer à la CSCE un caractère trop spectaculaire qui éveillerait dans l'opinion publique de grands espoirs que l'on n'est pas sûr de pouvoir satisfaire ensuite[262].

Il reste la question du lieu de la conférence, qui n'est toujours pas réglée en septembre 1971. S'il est désormais entendu que la conférence préparatoire se déroulera à Helsinki, le débat fait rage pour savoir où se tiendront les diverses étapes de la CSCE si jamais il doit y en avoir plusieurs. Jean Sauvagnargues, en pleines négociations quadripartites sur Berlin, propose de faire de l'ancienne capitale allemande le lieu principal de la conférence de sécurité afin de maintenir l'attention de l'opinion publique sur le problème berlinois[263]. Même si cette idée ne fait pas long feu, elle témoigne de l'importance du statut quadripartite, qui a souvent tendance à primer sur le contenu de la CSCE, aux yeux d'une large partie de la diplomatie française. Pour Schumann, il est primordial qu'Helsinki devienne le siège de la conférence elle-même dans la mesure où la capitale finlandaise a « des titres sérieux à faire valoir » – les deux Allemagne y sont représentées de manière égalitaire – et où la Finlande risque de se sentir un

[258] Entretien Schumann/Sharp, 23 septembre 1971, Ottawa. AN, 5 AG 115. Canada. 1969-74.
[259] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 27 mai 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2921.
[260] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 16 juin 1971. AN, 5 AG 2 91. Entretiens franco-allemands. 1971-73.
[261] Entretien Pompidou/Brandt, 6 juillet 1971, Bonn. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971.
[262] Circulaire NR 329, d'Alphand, 14 septembre 1971. Compte-rendu de la visite de Schumann à Budapest et à Sofia. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3016.
[263] Télégramme 2496/2505, de Sauvagnargues, 28 avril 1971. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol. 746.

peu seule du fait de l'adhésion ou de l'association de ses voisins scandinaves à la CEE[264]. Le ministre français précise néanmoins que dans le cas où devrait avoir lieu une deuxième conférence ou une deuxième étape au sein de la première conférence, Genève pourrait avoir un rôle à jouer, ce qui favoriserait la France pour des raisons géographiques et linguistiques[265]. Il est intéressant de constater que le schéma français est ensuite respecté à la lettre puisque les étapes de la première CSCE se répartissent entre Helsinki et Genève.

Quand, à la fin de l'été 1971, l'accord quadripartite sur Berlin est signé, la France et la Belgique, pour ne pas abandonner à d'autres pays des positions et des initiatives qui peuvent être les leurs, se montrent pressées d'accepter la proposition finlandaise du 27 août de réunir au plus vite la conférence préparatoire à Helsinki. Au contraire, les Etats-Unis, la RFA, la Grande-Bretagne et le Canada, soucieux de ne pas précipiter les choses, souhaitent au préalable un approfondissement de la concertation occidentale au sein de l'OTAN[266]. D'autant plus que la phase de préparation multilatérale ne peut s'ouvrir que quand l'accord sur Berlin aura été juridiquement entériné. La France pose donc la question de savoir que faire durant cet intervalle de temps. Jean Jurgensen, reprenant une suggestion finlandaise, propose à Schumann qu'un accord général sur la procédure de la CSCE soit recherché, à Helsinki même, par la méthode « bilatérale multiple » consistant à ce que le ministère finlandais des Affaires étrangères centralise les divers projets[267]. Mais, l'ambassadeur itinérant Enckell en visite à Paris le 13 septembre 1971 ne juge plus nécessaire ce type d'échanges de vues et prévoit de passer directement à des discussions multilatérales se présentant sous forme de plusieurs réunions espacées dans le temps, ce qui permettrait une préparation progressive[268].

En outre, en prévision du voyage de Brejnev en France en octobre 1971, Georges Pompidou veut affirmer ses positions sur l'ordre du jour de la CSCE auprès de Moscou[269]. Mais aller de l'avant unilatéralement pourrait isoler la France de ses partenaires ouest-européens et donner l'impression que Paris abandonne la RFA qui, nous y reviendrons, pose encore quelques conditions à la conférence[270]. C'est donc principalement vers la CPE que les Français se tournent pour préparer la CSCE avant l'ouverture des pourparlers multilatéraux. Ils estiment que les Occidentaux doivent s'accorder sur les grandes têtes de chapitre de l'ordre du jour et sur le contenu des sujets qu'ils souhaitent voir traiter afin d'éviter que des divergences de vues n'apparaissent dès les premières séances de la conférence. Aussi le Quai juge-t-il peu souhaitable d'entrer dans les détails au cours des entretiens avec Brejnev à Paris car cela

[264] Il est alors prévu que la Norvège rejoigne la CEE en même temps que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Les Norvégiens s'y opposent, par référendum, en 1972.
[265] Lettre de Claude Arnaud à Gérard André, ambassadeur de France en Finlande, 27 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[266] Michael Coley MORGAN, « North America, Atlanticism and the making of the Final Act », *art.cit.*, pp.28-29.
[267] Note pour le ministre, de Jurgensen, 30 août 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[268] Circulaire n°330, de Beaumarchais, 14 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[269] Note manuscrite de G. Pompidou, 13 septembre 1971. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[270] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 27 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.

pourrait faire éclater les contradictions qui existent entre les conceptions françaises et celles des Soviétiques[271]. Il est par conséquent préférable de partager avec les autres Occidentaux la responsabilité de thèmes que Moscou n'apprécie guère. Ainsi, la France adopte une position que l'on va retrouver constamment durant la CSCE : elle s'abrite derrière ses partenaires pour défendre les idées les plus polémiques aux yeux de Moscou, au risque de paraître partisane du « bloc à bloc ».

La période qui va de décembre 1969 à septembre 1971 est décisive en ce qu'elle correspond au moment où la France bâtit sa doctrine à l'égard de la CSCE. Ces quelques mois sont aussi ceux durant lesquels les Français, à commencer par Georges Pompidou lui-même, se posent en soutiens résolus du projet de conférence. Cela s'explique principalement par le fait que Paris y voit le meilleur moyen de prolonger la politique gaullienne de détente et de contenir le rapprochement germano-soviétique. La CSCE semble n'avoir alors, aux yeux de la diplomatie française, que des avantages : elle peut permettre aux pays de l'Est de faire entendre leur voix, favoriser la convergence des deux blocs et contribuer à la lutte contre le *condominium* soviéto-américain. Parce qu'elle offre une alternative à la consultation atlantique, la CPE naissante vient renforcer cette vision optimiste de la conférence. Aussi la France veut-elle aller vite et ne pas multiplier les obstacles à sa réunion. L'essentiel est que les droits quadripartites sur Berlin et l'Allemagne soient préservés de certains effets que peut produire l'*Ostpolitik*, notamment le dialogue interallemand.

De fait, la priorité absolue de la politique européenne de la France durant cette période consiste à préserver un statut de puissance moyenne peu à peu forgé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce statut s'appuie sur trois piliers : le droit de regard sur l'avenir de l'Allemagne, la construction européenne, la « détente, l'entente et la coopération » avec les pays de l'Est. La CSCE réunit à elle seule ces trois fondements de la politique extérieure de la France. Elle est dès lors au cœur de la conception française des relations Est-Ouest dans les années 1970.

[271] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 29 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.

CHAPITRE 4. PREPARER LA CSCE : LA FRANCE ET LA MULTILATERALISATION DE LA DETENTE, Septembre 1971 – juin 1973

> « Je crois pouvoir dire sans témérité que, dans l'histoire de l'après-guerre, 1972 marquera une date importante. C'est d'abord la conclusion d'une phase entièrement nouvelle de l'histoire allemande. La signature du traité de base, comme la déclaration quadripartite du 9 novembre, achève ce qu'avait inauguré le traité du 12 août 1970. Les réalités de l'après-guerre prennent peu à peu leur place et, en même temps, les tensions s'apaisent, la détente s'approfondit. En Europe encore – et les affaires allemandes n'y sont pas étrangères –, les préliminaires de la Conférence sur la sécurité et la coopération ont débuté. Conférence dont la mise sur pied sera délicate si nous ne voulons pas qu'elle soit seulement une apparence. Depuis longtemps, une négociation politique n'avait pas réuni, comme à Helsinki, trente-quatre nations. Cela ne veut pas dire le retour aux jeux stériles des Etats rivaux. Mais cela annonce peut-être la fin de la prédominance des conflits idéologiques, un début de véritable coexistence où le vieux continent pourrait retrouver peu à peu un visage et un jour, qui sait, comme au temps de Stendhal, l'absence de passeport. »[1]

Dans ses vœux au corps diplomatique le 2 janvier 1973, Georges Pompidou présente la CSCE comme la rencontre internationale la plus importante du moment. Il met ainsi de côté l'autre grande négociation Est-Ouest du début des années 1970, les MBFR, jugée contraire à l'idéal gaullien d'une détente impliquant des Etats et non des blocs. Du point de vue français, la préparation multilatérale de la conférence sur la sécurité et la coopération marque le retour de l'Europe occidentale sur la scène internationale et face aux deux superpuissances. Elle apparaît également comme une occasion nouvelle, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, de pouvoir dialoguer directement avec les pays situés à l'Est du rideau de fer.

Mais l'expérience n'est pas sans risque : on garde à l'esprit que le but ultime des Soviétiques et de leurs alliés consiste à geler les frontières du continent, à créer un organisme paneuropéen de sécurité remplaçant les alliances militaires et à pouvoir interférer dans les affaires de l'Europe occidentale, notamment la construction européenne. Contre tout cela, les Occidentaux ont pris leurs précautions. C'est tout l'enjeu notamment de l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 et du rapport Davignon sur la CPE. Néanmoins, aux yeux des principaux dirigeants de l'Ouest, ces mesures restent insuffisantes et ne permettent pas d'aboutir à une détente complète. Aussi Américains et Allemands enjoignent-ils Moscou d'accepter l'ouverture de discussions sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces afin de compléter la détente politique par une détente militaire. Bonn et Washington entendent par ailleurs conditionner l'ouverture de la préparation multilatérale de la CSCE à la ratification de l'accord quadripartite et à l'aboutissement des pourparlers interallemands. A cela s'ajoute le désir de l'administration Nixon de parvenir à un accord avec les Soviétiques sur la limitation des armes stratégiques. De fait, de septembre 1971 à l'automne 1972, le début des pourparlers préparatoires multilatéraux (PMP) sur la conférence est suspendu à la décision de l'URSS sur le désarmement et la limitation ainsi qu'aux débats internes à la RFA quant à la ratification des

[1] Allocution de Georges Pompidou prononcée à l'occasion de la présentation des vœux au corps diplomatique le 2 janvier 1973, in *Entretiens et discours*, *op.cit.*, p.23.

traités de Moscou et de Varsovie, et également à la conclusion du protocole quadripartite sur Berlin.

L'Europe n'attend pas pour autant novembre 1972 pour accélérer la préparation de la CSCE. Durant cette période, s'élaborent les propositions qui seront soumises aux trente-quatre délégations réunies à Dipoli, près d'Helsinki, du 22 novembre 1972 au 8 juin 1973. Parmi elles, la France fait preuve d'un dynamisme marqué sur tous les sujets à l'exception, nous le verrons, de ceux relatifs aux questions militaires. L'importante activité diplomatique déployée par les Français en faveur de la CSCE, au début des années 1970, a produit une masse considérable de documents aujourd'hui conservés dans les archives du Quai d'Orsay et aux Archives nationales. Le risque, pour l'historien, est alors de tomber dans le redoutable piège de l' « effet de source » : c'est parce qu'il y a beaucoup de papiers d'origine française que l'on présente la France comme un pays ayant joué un rôle de premier plan au cours des négociations. Dans le cas présent, il n'en est rien : les archives de la CSCE, les travaux scientifiques portant sur d'autres pays, les rapports du Conseil de l'Atlantique Nord de même que les comptes-rendus des réunions de la CPE montrent eux aussi le haut degré d'implication de la diplomatie française dans la préparation de la conférence. Il est donc du devoir de l'historien de faire le tri.

Si la CSCE, de par son aspect nouveau et original, constitue un évènement majeur des années 1971-1973 – dans les années qui suivent, la longueur des négociations provoque une réelle lassitude au sein des opinions publiques comme parmi certains milieux dirigeants –, elle s'inscrit dans un contexte riche en bouleversements qui ont des répercussions directes et indirectes sur sa préparation. Ils expliquent surtout le peu d'intérêt porté par Washington à son égard et la volonté américaine de discuter directement avec Moscou. Il en est ainsi du « choc Nixon » d'août 1971 qui ébranle le système financier international en raison de la fin des parités fixes, de la guerre du Vietnam dans laquelle les Etats-Unis sont embourbés, sur le terrain des combats comme dans celui des négociations, du premier choc pétrolier qui, d'emblée, symbolise la fin des « Trente Glorieuses »[2] et, enfin, du commencement de l'affaire du Watergate qui coûte sa démission au président Nixon en 1974. Dans ce contexte, l'année 1973 se révèle être un tournant essentiel, à la fois dans les relations internationales et dans la politique étrangère de la France.

Il s'agit de voir dans ce chapitre que la CSCE occupe une place centrale dans cette politique, par comparaison avec les autres grandes questions Est-Ouest de l'époque, dans la mesure où elle apparaît comme la pierre de touche de la plupart des problèmes européens du début des années 1970. En outre, on est persuadé à Paris que la conférence peut avoir une emprise décisive sur la réalité et ne pas se cantonner au cadre diplomatique : elle apparaît très tôt comme un vecteur essentiel de l'amélioration des rapports Est-Ouest en tous genres mais aussi de la vie quotidienne des hommes et des femmes qui vivent de l'autre côté du rideau de fer. Aussi la France élabore-t-elle une véritable doctrine de la CSCE, qui se fonde sur des

[2] Jean FOURASTIE, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979. L'expression, désormais académique, désigne la période de forte croissance économique que connaît l'Occident, notamment l'Europe de l'Ouest, dans les trois décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale.

problèmes concrets et qu'elle cherche à imposer d'une part à ses partenaires de la Communauté, d'autre part à l'ensemble des participants à la future Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

I. La CSCE, prolongement de la politique française de détente

A partir du moment où, en 1970, le gouvernement français accepte officiellement l'idée d'organiser une CSCE, Paris, en particulier par la voix de Maurice Schumann, devient l'un des principaux promoteurs occidentaux du projet. Après la signature de l'accord quadripartite et face au rapprochement soviéto-américain, la France fait de la préparation multilatérale de la conférence sa priorité en matière de relations Est-Ouest, n'hésitant pas à présenter la rencontre qui s'annonce comme un fait unique dans l'histoire de l'Europe depuis le Congrès de Vienne de 1814-1815[3]. Pressée de voir le Bundestag ouest-allemand ratifier les traités, elle multiplie les initiatives destinées à accroître le rythme des discussions quant à la fixation de l'ordre du jour de la CSCE.

1. Les derniers préalables

A la veille de la visite de Brejnev en France en octobre 1971, Paris cherche à maintenir sa position de compromis entre la volonté soviétique de passer au plus vite à la préparation multilatérale et la fermeté allemande au sujet des rapports interallemands et de la conclusion complète de l'accord quadripartite[4]. Mais l'attitude de Bonn est complexe : le gouvernement de Brandt fait savoir à ses alliés que s'il ne met pas d'autres conditions que la réalisation d'un accord complet sur Berlin au passage à la phase multilatérale de préparation, il n'en est pas de même pour l'ouverture de la conférence elle-même. Celle-ci reste inconcevable tant que l'on ne se sera pas entendu sur le principe et les conditions de l'entrée des deux Etats allemands aux Nations Unies, ce qui suppose qu'un *modus vivendi* soit préalablement négocié et conclu entre eux. Il s'agit en effet d'encadrer l'accession, sur la scène internationale, des représentants de la RDA sur un pied d'égalité avec les Allemands de l'Ouest, avant que la CSCE n'automatise de façon moins contrôlée cette égalité. Conscient de la position délicate dans laquelle il se trouverait placé vis-à-vis des autres participants, Brandt n'affirme pas ouvertement le lien qu'il établit entre la négociation interallemande et la conférence, mais il compte sur la lenteur inévitable des préliminaires pour retarder l'ouverture de la conférence jusqu'au moment où

[3] Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008. Du 1er novembre 1814 au 9 juin 1815, les représentants diplomatiques de toutes les puissances européennes se réunissent à Vienne, après la chute de Napoléon Ier, afin de rendre à l'Europe ses frontières d'avant 1789.

[4] La conclusion complète de l'accord n'est valable qu'après la négociation, entre les deux Allemagne puis entre la RDA et le Sénat de Berlin, de la partie technique concernant Berlin-Ouest, le tout étant ensuite approuvé par les Quatre.

celle-ci ne pourra plus porter préjudice à ses discussions avec la RDA. Bonn envisage ainsi une entrée des deux Etats allemands à l'ONU en 1972, persuadé que les longues négociations sur la procédure et l'ordre du jour de la CSCE ne permettront pas à celle-ci de s'ouvrir avant la fin de l'année 1972[5].

L'équilibre recherché par les Français, qui souhaitent apparaître comme les meilleurs soutiens à la CSCE aux yeux des Soviétiques et notamment de Brejnev, consiste à en appeler au passage immédiat aux pourparlers préparatoires tout en admettant que la conclusion préalable du protocole quadripartite, la ratification des traités de Moscou et de Varsovie ainsi qu'un compromis interallemand rendraient les négociations plus aisées. C'est précisément ce que Schumann tente d'expliquer à Gromyko dans l'enceinte des Nations Unies à New York le 25 septembre 1971[6]. L'imminence de la visite à Paris du Premier secrétaire du PCUS et le jeu de la concurrence des politiques de détente en Occident – le temps où la France du général de Gaulle faisait figure de précurseur en matière de dialogue avec l'Est apparaît bien loin – conduisent la France à essayer de se démarquer de l'attitude restrictive de ses alliés allemands et américains. D'autant plus que l'Elysée apprend en ce même mois de septembre que vient de se dérouler à Oreanda, en Crimée, une rencontre entre Brandt et Brejnev censée aboutir à une entente bilatérale sur le calendrier des négociations. Furieux, Pompidou se plaint, en décembre, auprès de Walter Scheel, le ministre fédéral des Affaires étrangères, de ne pas voir été consulté au préalable[7]. Une telle réaction prouve néanmoins que Paris est résolu à ne pas abandonner la RFA sur le terrain essentiel des rapports avec la RDA. Finalement, la seule condition posée par la France est la conclusion de l'accord quadripartite : on est en-deçà du seuil germano-américain mais toujours solidaire de la politique de Bonn.

Face aux exigeantes conditions germano-américaines, Moscou cherche à reprendre la main et, en septembre 1971, semble décidé à modifier à son profit le calendrier des diverses discussions en cours. Gromyko élabore ainsi le « *Junktim* inverse » selon lequel le protocole final sur Berlin ne pourra être signé qu'une fois ratifiés les traités de Moscou et Varsovie. Dans le meilleur des cas, le Kremlin prévoit que les deux évènements aient lieu le même jour. Le ministre soviétique explique à son homologue français que cette « doctrine de la simultanéité » a pour but d'éviter que, dans l'hypothèse où l'accord sur Berlin entrerait en vigueur avant la ratification des traités, « des éléments en RFA peu amicaux à l'égard de l'URSS ou de la France ne disent qu'ils ont obtenu ce qu'ils désirent et qu'il n'y a plus lieu de parler des traités. »[8] Pour les Soviétiques, qui restent persuadés que les Français sont eux aussi des partisans acharnés du maintien de la division allemande, la détente doit aller de pair avec l'établissement de frontières inviolables tel que cela est proclamé dans le traité de Moscou,

[5] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 27 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[6] Télégramme de Schumann, 25 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[7] Entretien Pompidou/Scheel, 19 novembre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 1011. RFA. En décembre 1971, Brandt tente de rassurer Pompidou en réaffirmant son attachement à la coopération politique franco-allemande. Cf. Marie-Pierre REY, « France and the German Question in the Context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974 » in Oliver BANGE et Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op.cit.*, pp.53-66.
[8] Télégramme n°4086/90, de Schumann, 25 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2981.

considéré par le Kremlin comme un succédané de traité de paix de la Seconde Guerre mondiale[9].

Le destin de la CSCE est plus que jamais dans les mains des Allemands, eux-mêmes divisés quant à l'attitude à adopter. C'est tout l'enjeu des débats houleux du Bundestag à partir de la fin de l'année 1971 : la CDU craint que la ratification des traités de l'*Ostpolitik* n'apparaisse comme un règlement de la question allemande et ne remette en question l'ancrage atlantique et européen de la RFA[10]. Soucieux de calmer l'opposition interne et de trouver un accord avec l'URSS, le gouvernement fédéral charge Walter Scheel de se rendre à Moscou et de parvenir à une solution acceptable par tous. Ses efforts demeurent vains ; Gromyko ne démord pas[11]. En RFA, la fermeté soviétique sur le *Junktim* inverse ne fait que renforcer les réticences de la CDU à l'égard du traité de Moscou, ce qui rend les choses de plus en plus compliquées. Schumann propose alors à ses collègues du groupe de Bonn de passer directement à la préparation multilatérale de la CSCE, ce qui assouplirait sans doute l'attitude soviétique. Il se heurte à un refus catégorique des Allemands et, surtout, des Américains : pour les uns, cela cristalliserait davantage l'opposition CDU ; pour les autres, cela reviendrait à céder à une manœuvre soviétique pour déstabiliser les positions occidentales[12].

Face à l'immobilisme de ses partenaires, à l'exception notable de la Grande-Bretagne qui se montre de plus en plus pressée de commencer les discussions préliminaires sur la CSCE, la France en vient à réévaluer ses conditions : à partir de décembre 1971, seule l'absence d'entente interallemande, notamment sur Berlin, peut être considérée comme un obstacle au bon déroulement des négociations préparatoires du fait de la participation future des deux Etats allemands à la CSCE. C'est donc seulement dans ce domaine que des progrès préalables doivent être réalisés. Sur ce point, la France s'oppose ouvertement aux Etats-Unis[13]. Au Conseil de l'Atlantique Nord, le débat est vif entre représentants français et américains, ces derniers estimant primordial que soit signé un accord quadripartite définitif avant de passer à une rencontre multilatérale[14].

Pompidou essaye de rallier Brandt à son point de vue en faisant valoir que, quoi qu'il en soit, l'accord interallemand et tout ce qu'il en découle – ratification des traités et signature du protocole – aboutira en 1972 ; il n'y a donc aucune raison d'attendre davantage pour débuter les discussions à Helsinki. Selon le président de la République, le désir soviétique d'ouvrir dans les plus brefs délais la conférence elle-même conduira l'URSS à faire pression sur la

---

[9] Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik. 1969-1973*, *op.cit.*, p.135.
[10] Entretien Schumann/Barzel, 22 mars 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2997.
[11] Note du 6 décembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2981.
[12] Télégrammes NR 2182, de Rose, 7 décembre 1971 et NR 2241/49, de Rose, 9 décembre 1971. AMAE, AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922.
[13] Entretien Schumann/Irwin (sous-secrétaire d'Etat américain), Washington, 7 décembre 1971, télégramme n°2471/75. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922. Pour Washington, le risque est qu'un accord interallemand achoppe sur un scrutin négatif du parlement de Bonn. Selon Schumann, l'opposition allemande se discréditerait si elle votait contre.
[14] Télégramme NR 2182, de Rose, 7 décembre 1971. AMAE, AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2922. A la réunion atlantique du 7 décembre 1971, deux camps se font jour : la position française est appuyée par les délégations italienne, norvégienne, belge et danoise tandis que les Etats-Unis sont soutenus par la RFA, la Turquie et le Portugal. Le Royaume-Uni ne se prononce pas.

RDA pour qu'elle améliore rapidement ses relations avec la RFA. En outre, Pompidou soupçonne Nixon de vouloir donner personnellement, en accord avec Brejnev, lors de sa visite à Moscou, le feu vert à l'ouverture de la préparation multilatérale[15]. En commençant immédiatement les négociations multilatérales, sans attendre la conclusion complète de l'accord sur Berlin, il souhaite justement éviter de donner aux deux Grands l'occasion de manifester leur prééminence sur les affaires européennes.

Lors de la session ministérielle de l'OTAN à Bruxelles, le 10 décembre 1971, Schumann, à qui Pompidou demande de se montrer « intraitable » et de ne pas rechercher de compromis[16], échoue à faire valoir la position française : le communiqué final subordonne l'ouverture des pourparlers préparatoires à la signature du protocole final sur Berlin même si, nous y reviendrons, les alliés atlantiques proclament leur intension d'accroître le rythme de leurs discussions sur la procédure et à l'ordre du jour de la CSCE et de ses préparatifs[17]. Dans les jours qui suivent, toujours soucieux d'apparaître comme les meilleurs soutiens à la détente, les Français se pressent d'indiquer aux Soviétiques qu'à Bruxelles Schumann n'a pas soutenu la position germano-américaine relative au préalable berlinois[18].

Au Quai d'Orsay comme à l'Elysée, on supporte de moins en moins l'attitude des Etats-Unis qui consiste à multiplier les obstacles à l'encontre de la CSCE : à l'automne 1971, Washington fait savoir à ses alliés que, dans tous les cas, la conférence ne pourrait avoir lieu avant les élections américaines de novembre 1972 car cela signifierait que la détente est établie. Or, Henry Kissinger estime que c'est loin d'être le cas dans la mesure où les Russes renforcent considérablement leur potentiel d'armes stratégiques. Selon lui, l'opposition démocrate se saisirait de ce prétexte pour réclamer à l'administration de nouveaux allègements du dispositif militaire américain en Europe. En parallèle, la Maison Blanche voit d'un mauvais œil l'insistance française à vouloir réunir au plus vite la CSCE. Kissinger indique ainsi à l'ambassadeur Charles Lucet qu'il est indispensable que Nixon et Pompidou aient une explication complète et détaillée à ce sujet lors de leur rencontre aux Açores en ce même mois de décembre 1971. En outre, le conseiller spécial à la sécurité des Etats-Unis admet ne toujours pas voir ce que la conférence peut apporter de bon aux Occidentaux[19].

Aux Açores, profitant de sa bonne entente avec Nixon, Pompidou tente de le convaincre d'agir en faveur de la CSCE en rappelant l'importance qu'elle pourrait avoir sur le bloc de l'Est ; il souligne, comme il l'a fait auprès de Rogers en 1969, que nombre de pays du pacte de Varsovie cherchent à se dégager de la tutelle soviétique. Si le président américain ne se fait guère d'illusions sur les buts réels de l'URSS à travers la CSCE, il reconnait qu'elle pourrait avoir un effet positif sur les Etats sous influence soviétique. Nixon se dit alors prêt à

---

[15] Entretien Pompidou/Brandt, 4 décembre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971.

[16] Note manuscrite de Cuvillier, 9 décembre 1971 ; note manuscrite de J-B Raimond, décembre 1971. AN, 5 AG 2 1041. OTAN. 1969-1974.

[17] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 26 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3002. A Bruxelles, l'OTAN accepte le principe des conversations bilatérales multiples pour préparer la CSCE.

[18] Entretien Schumann/Abrassimov, 31 décembre 1971, Paris. AMAE, Secrétariat général, Entretiens et messages, vol. 51.

[19] Entretien Kissinger/Beaumarchais/Lucet, 30 novembre 1971, Washington. Télégramme NR 7248/57, de Lucet, 1er décembre 1971. AN, 5 AG 2 117. Etats-Unis. 1971-74.

s'entretenir davantage avec la France sur l'ordre du jour et les objectifs de la conférence[20]. Certes, jusqu'en 1974, les Américains se montrent fort sceptiques quant aux résultats possibles de la CSCE mais la rencontre des Açores marque une étape remarquable dans la préparation occidentale de la conférence. En effet, l'engagement de Nixon à coopérer avec la France se traduit aussitôt par un approfondissement des échanges franco-américains relatifs à la CSCE. Nous verrons qu'au cours des PMP, les points de vue des deux pays sont le plus souvent très proches.

Mais, en 1971-1972, c'est avec les Britanniques que les Français s'entendent le mieux sur les relations Est-Ouest en raison de la politique pro-européenne menée par Edward Heath. Le mandat de ce dernier, nous y reviendrons, correspond à une phase tout à fait exceptionnelle de l'histoire contemporaine britannique : francophile, Heath développe d'excellentes relations avec la France et tourne résolument son pays vers la construction européenne, au détriment de la relation spéciale qui lie traditionnellement la Grande-Bretagne aux Etats-Unis. Il s'accorde ainsi avec Pompidou, en mars 1972, sur le fait de ne pas subordonner les positions ouest-européennes à celles qui ressortiront des entretiens de Nixon à Moscou et aux résultats des élections américaines de novembre 1972. De fait, le Premier ministre anglais et le président français donnent pour instruction à leurs ambassades à Helsinki d'entamer conjointement des discussions avec le gouvernement finlandais sur les modalités de préparation de la CSCE[21].

Les Allemands négocient entre eux ; les Français s'impatientent

A l'automne 1971, les entretiens interallemands sur Berlin – ou entretiens Bahr-Kohl – cristallisent l'attention de leurs partenaires respectifs. La RDA est cependant disposée à aller vite dans l'élaboration des arrangements avec Bonn et le Sénat de Berlin-Ouest, surtout après que Brejnev, en rentrant de sa visite à Paris, et Gromyko aient fait une escale à Berlin-Est afin de pousser Honecker, le nouveau leader de la RDA, à accélérer la négociation[22]. Le principal point de contentieux entre les deux Allemagne relève du domaine financier. Le SED – le parti communiste est-allemand – entend profiter du fait que son territoire soit un espace transitoire entre la RFA et Berlin-Ouest pour renflouer ses caisses[23]. Le raisonnement est simple : l'accord doit prévoir une taxe de passage censée couvrir les frais induits par le trafic des biens et des personnes à travers le territoire national de la RDA ; Honecker prévoit de faire payer à la RFA une avance annuelle de la somme totale à percevoir afin de compenser l'immense effort bureaucratique que requiert la mise en place de ce système[24].

---

[20] Entretien Pompidou/Nixon, 13 décembre 1971, Açores. AN, 5 AG 2 117. Etats-Unis. 1971-74.
[21] Entretien Pompidou/Heath, 19 mars 1972, Chequers Court. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.
[22] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 29 novembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2979.
[23] Le deuxième sujet de litige a trait à la zone de juridiction couverte par l'accord interallemand sur le transit : faut-il y inclure Berlin-Ouest, pourtant soumise à la règlementation tripartite ? Alors que, sans surprise, Bahr envisage de le faire, Kohl ressort l'argumentation traditionnelle selon laquelle Berlin-Ouest ne fait pas partie de la RFA et que cette question relève de la négociation entre la RDA et le Sénat de la ville. Le dernier problème tient à la différence de traduction de l'accord quadripartite du 3 septembre opérée dans chacune des deux Allemagne. Il faut attendre octobre 1971 pour que la rédaction d'un texte commun permette aux discussions bilatérales de reprendre. Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, pp.123-124.
[24] Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, p.123. Les services financiers de la RDA évaluent entre 160 et 200 millions de Deutsch mark la somme annuelle que pourrait rapportée cette taxe.

Le compromis qui se fait jour en décembre 1971 facilite la circulation des hommes et des marchandises sur les routes, les voies ferrées et les voies navigables entre les secteurs occidentaux de l'ancienne capitale et la RFA[25]. Il fixe également les conditions de paiement des taxes de passage à la RDA par le gouvernement ouest-allemand[26]. L'accord est signé le 17 décembre 1971. Quant à celui passé entre la RDA et le Sénat de Berlin-Ouest, il est signé le 20 décembre et concerne les droits de visite des habitants des secteurs occidentaux à Berlin-Est et en RDA.

Une fois accomplie cette étape essentielle du *Junktim*, les Quatre doivent, comme prévu par l'accord quadripartite, approuver les documents interallemands afin que l'accord dans son ensemble soit ratifié par la RFA. Or, l'ultime paraphe soviétique, à laquelle les Américains et les Allemands subordonnent l'ouverture des PMP, dépend de la ratification des traités de Moscou et de Varsovie, à laquelle s'oppose la CDU. A cela s'ajoute la condition posée par Brandt à la participation de son pays à la CSCE et à l'entrée des Allemagne à l'ONU de trouver un *modus vivendi* avec Honecker sur les relations entre les deux Etats allemands. On espère, à Bonn, qu'après la conclusion d'un premier accord interallemand sur les transports – indépendant du protocole quadripartite et dont la négociation débute en janvier 1972 – et la ratification des traités de l'*Ostpolitik*, la RDA ne pourra plus se soustraire à l'évolution pacifique des relations entre l'Est et l'Ouest qui est censée se concrétiser lors des conversations préparatoires de la CSCE[27].

Au début de l'année 1972, préoccupés par l'accroissement des tensions avec la Chine et l'accélération des négociations entre Kissinger et le Nord Vietnam, les Soviétiques se montrent de plus en plus pressés d'obtenir la ratification des traités afin de sécuriser leur façade occidentale[28]. En RFA, les débats parlementaires sur la ratification commencent en février 1972 et se distinguent d'emblée par leur caractère passionné qui montrent que la partie est loin d'être gagnée pour le chancelier et, par contrecoup, pour l'URSS. Chez les adeptes de la *Deutschlandpolitik* pratiquée au temps d'Adenauer, conduits par le chef de l'opposition CDU Rainer Barzel, Brandt est accusé de « brader les intérêts de l'Allemagne, d'entériner définitivement la division du pays et d'avoir consenti la revalorisation du statut de la RDA sans avoir obtenu des concessions sur le sort des Allemands de l'Est. »[29] Une véritable campagne de presse menée par l'opposition dénonce la diplomatie du SPD.

Les décideurs soviétiques prennent rapidement conscience de l'erreur qu'ils ont commise, par incompréhension du jeu parlementaire allemand, en liant la signature de l'accord sur Berlin, et donc le début des PMP, à la ratification du traité de Moscou et en donnant ainsi aux Allemands la clé de l'ouverture de la CSCE. L'ambassade de France en Autriche rapporte que le Kremlin accuse les Etats-Unis de disposer, du fait de leurs relations nouvelles avec la Chine,

---

[25] L'accord est rendu possible par des instructions soviétiques auprès du SED, dont la principale est de prendre en compte Berlin-Ouest dans la zone de juridiction couverte par le traité interallemand.
[26] Cf. le détail de l'accord interallemand dans Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, p.129.
[27] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 28 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 3002.
[28] Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, p.130.
[29] Andreas WILKENS, « L'*Ostpolitik* de Brandt, la question allemande et la transformation en Europe », *art.cit.*, p.25.

de meilleurs moyens de pression sur l'URSS que ceux négociés par Brandt et, par conséquent, d'encourager l'opposition allemande à ne pas voter les textes de l'*Ostpolitik*[30]. Cette constatation est en partie vérifiée le 9 mai 1972 lorsque les Américains bombardent la ville nord-vietnamienne d'Haiphong, causant ainsi des pertes militaires aux Soviétiques, sans que cela ne provoque la moindre réaction à Moscou où l'on compte sur l'influence de Washington auprès de la CDU pour obtenir la ratification[31].

Face au risque d'un échec diplomatique cuisant que leur ferait courir l'absence de ratification, les Russes s'abstiennent non seulement de réagir aux opérations américaines mais demandent aussi à Washington et Paris de bien vouloir convaincre Barzel de l'intérêt de voter en faveur des traités. Telle est la démarche de l'ambassade d'URSS en France le 25 avril 1972 : les Soviétiques essuient un refus catégorique de la part du Quai d'Orsay qui estime que cela reviendrait à s'ingérer dans les affaires intérieures ouest-allemandes[32]. L'ambassadeur de France à Moscou, lui aussi confronté à de pareilles requêtes – en mai 1972, Roger Seydoux est invité dans la datcha personnelle de Brejnev à Zavidovo, à 125 kilomètres de Moscou[33] –, conseille ouvertement de ne pas prendre parti pour ne fâcher personne[34]. Outrepassant les recommandations de leurs diplomates, Pompidou et Schumann adoptent, eux, une méthode tout à fait différente qui consiste à mettre en garde leurs alliés, les Allemands en premier lieu, contre les conséquences d'un échec éventuel de la ratification. Le 19 mars 1972, le président de la République expose son point de vue à Edward Heath :

> « Nous resterons partisans de la conférence, mais il y aura une crise psychologique, voulue par l'URSS, qui entendra faire peur aux Allemands. Franchement, nous regretterions que le Bundestag repoussât les traités, non pas tant que nous craignions une crise, qui finira par se tasser, mais parce que le nationalisme allemand va renaître ; dans une campagne électorale, les deux côtés vont insister sur les thèmes nationaux. Nos relations restent excellentes avec les dirigeants de la CDU, mais je crois qu'ils prennent de grands risques pour la situation européenne. »[35]

Schumann, qui reçoit Rainer Barzel le 22 mars, ne mâche pas ses mots[36]. Selon le ministre, si la CDU dédaigne de ratifier les traités, la situation européenne deviendra fort inquiétante car il sera impossible pour Bonn de renouer le dialogue avec Moscou. En outre, parce que la responsabilité des Alliés sur l'Allemagne reste entière, ces textes laissent ouvert le droit à la réunification. Pompidou exhorte le député conservateur à « ne pas faire dérailler le train »[37].

Au grand soulagement de Brandt, des Soviétiques, des Français, des Britanniques et, dans une moindre mesure, des Américains, les traités de Moscou et de Varsovie sont définitivement adoptés par le Bundestag le 17 mai 1972 grâce à l'abstention des chrétiens-démocrates. L'influence des Occidentaux sur la CDU a indéniablement permis que celle-ci vote contre la

[30] Télégramme n°143/146, de Leduc, 14 mars 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2981.
[31] Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, p.136.
[32] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 25 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2981.
[33] Télégrammes n°3633/3713, de Seydoux, 20 mai 1972. AN, 5 AG 2 1017. URSS. 1969-74.
[34] Télégramme n°2204/09, de Seydoux, 29 mars 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol. 2923.
[35] Entretien Pompidou/Heath, 19 mars 1972, Chequers Court. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.
[36] Entretien Schumann/Barzel, 22 mars 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2997.
[37] Entretien Pompidou/Barzel, 22 mars 1972, Paris. AN, 5 AG 2 1011. RFA.

ratification[38]. Mais ce n'est pas tout ; les concessions russes aux exigences de l'opposition allemande ont également favorisé le dépassement de l'obstacle : Barzel et ses compagnons ayant indiqué qu'ils pourraient voter pour les traités si Moscou reconnaissait les effets bénéfiques de la Communauté européenne et la possibilité de changer les relations entre les deux Allemagne, Brejnev, peut-être influencé par les conseils prodigués par la France sur ces questions[39], s'exécute presque immédiatement lors d'un discours le 20 mars 1972 dans lequel il admet la réalité de la CE et prend en compte la « lettre sur l'unité allemande » – et donc la réunification – remise par Bonn au Kremlin en 1970[40]. L'évènement souligne le caractère urgent que les Soviétiques assignent à la ratification.

Par voie de conséquence, la RFA et la RDA signent le traité sur le trafic le 26 mai, ce qui permet aux Quatre de conclure le protocole quadripartite sur Berlin le 3 juin 1972. Les 30 et 31 mai, la session ministérielle de l'Alliance atlantique à Bonn accepte l'ouverture de « conversations multilatérales liées aux préparatifs d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe »[41]. Le feu vert donné par les Alliés n'est pas sans inquiéter Egon Bahr pour qui les rapports interallemands ne sont pas suffisamment bons pour se lancer dans des conversations multilatérales. Un traité définissant la nature des relations entre les deux Allemagne est, à ses yeux, indispensable avant que la CSCE ne commence sinon cela signifierait une reconnaissance *de facto* de la RDA[42]. Aussi Brandt appelle-t-il l'URSS à faire pression sur les dirigeants est-allemands pour qu'ils soient bien disposés à négocier un traité fondamental avec la RFA. Le *Junktim* se poursuit de plus belle : le chancelier lie sa demande à l'entrée de la RDA à l'ONU, aux progrès de la préparation de la CSCE et à l'amélioration des liens entre la CEE et le bloc de l'Est[43].

La seconde moitié de l'année 1972 est donc marquée par les négociations interallemandes relatives à l'élaboration d'un traité fondamental. Lorsque s'ouvrent, le 22 novembre 1972 à Helsinki, les pourparlers préparatoires de la CSCE, les deux Etats allemands cherchent toujours un accord. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le détail des discussions mais simplement d'évoquer les trois grandes questions auxquelles les parties en présence tentent de répondre : existe-t-il toujours une nation allemande ? Qu'implique l'absence de traité de paix consécutif à la Seconde Guerre mondiale pour la situation allemande ? Les Allemands des deux côtés du rideau de fer ont-ils en commun une même citoyenneté allemande ?[44]

A Paris, comme à Washington et à Londres, on estime que les accords interallemands sur Berlin et les négociations sur le traité fondamental lèvent les conditions posées à la

---

[38] Andreas WILKENS, « L'*Ostpolitik* de Brandt, la question allemande et la transformation en Europe », *art.cit.*, p.25.

[39] Roger Seydoux conseille à Kovalev de faire en sorte de ne pas critiquer, dans la *Pravda*, la CEE ni que la RDA multiplie les revendications en faveur de sa reconnaissance car tout cela pèse sur le débat ouest-allemand sur la ratification et donne du grain à moudre à l'opposition. Télégramme 1796/1801, de Seydoux, 11 mars 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2981.

[40] Mary SAROTTE, *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, pp.136-137.

[41] Communiqué OTAN du 31 mai 1972.

[42] Petri HAKKARAINEN, « From linkage to freer movement », *art.cit.*, p.171.

[43] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe*, *op.cit.*, p.94.

[44] Mary Sarotte présente de manière claire et efficace les enjeux soulevés par chacune de ces questions dans *Dealing with the Devil*, *op.cit.*, pp.140-147.

reconnaissance de la RDA et à son admission à l'ONU. Il importe cependant aux Occidentaux d'attendre que les deux Allemagne terminent leurs discussions pour engager à leur tour un dialogue avec les autorités est-allemandes. Pourtant, Schumann multiplie les rencontres secrètes avec le responsable du SED pour les Affaires extérieures, Hermann Axen. Il en est ainsi le 4 février et le 25 octobre 1972, le but des Français étant de glaner, autant en RFA qu'en RDA, un maximum d'informations sur l'avancée des pourparlers interallemands. Quant au SED, il espère pouvoir contrer la politique de Brandt en obtenant la reconnaissance officielle de la part de la France. Schumann est clair : Paris demeure, sur ce sujet, subordonné à la décision de Bonn[45]. Au premier secrétaire du parti communiste polonais Edward Gierek, alors en visite en France, Pompidou dit savoir que la RDA profite du Marché commun sans en avoir les inconvénients grâce à la libre circulation des marchandises entre les deux Allemagne. A le lire, rien ne semble irriter plus le président que d'avoir à ignorer la RDA. Néanmoins, dans un discours qui flirte avec les traditionnelles tirades soviéto-polonaises sur la menace omniprésente du revanchisme allemand, il ajoute :

> « Nous sommes cependant obligés d'exercer une certaine retenue car un geste public de rapprochement avec la RDA pourrait encourager les éléments nationalistes en Allemagne fédérale. Ils diraient : vous voyez bien, les traités avec la Pologne et avec l'Union soviétique ont mené à l'abandon et la preuve, c'est que la France se tourne vers l'Allemagne de l'Est. En fait, notre politique actuelle à l'égard de la RDA est à l'avantage de l'Europe de l'Est. »[46]

Ces propos de Pompidou sont à lier au fait que la France entend bien, à ce moment-là, retrouver sa place de leader de la détente et d'interlocuteur privilégié avec l'Est – et son soutien actif à la CSCE doit lui en donner l'occasion – face, notamment, au *condominium* américano-soviétique naissant. Ainsi, en 1972, impatients de se lancer dans la CSCE et sa préparation comme en témoignent les propos du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas au chancelier autrichien[47], les Français se montrent de plus en plus pressés de voir s'établir des relations diplomatiques entre les deux Allemagne.

Pompidou et Schumann sont persuadés que le problème des relations interallemandes va dominer la conférence proprement dite[48], ce que le président souhaite justement éviter, la CSCE étant censée aborder les questions de sécurité et de coopération entre tous les Européens, pas seulement les Allemands. C'est ce qu'il explique à Willy Brandt en février 1972 :

> « Il y a intérêt à ce que le problème de la RDA soit préalablement réglé. Dans la pensée des Russes, la conférence sur la sécurité était destinée à amener la RDA autour de la table. Les traités, le paraphe de l'accord de Berlin et vos discussions avec la RDA ont réduit l'importance de cet objectif initial. Lorsque cette conférence aura lieu, on verra la RDA à la table sans que cela soit une innovation ni un événement extraordinaire. Mais l'intérêt de la conférence, à mes yeux, c'est

[45] Andreas WILKENS, « Accords et désaccords. La France, l'*Ostpolitik* et la question allemande. 1969-1974 », *art.cit.*, pp.365-367.
[46] Entretien Pompidou/Gierek, 3 octobre 1972, Paris. AN, 5 AG 2 1016. Pologne. 1969-74.
[47] Chaban-Delmas se dit convaincu de la nécessité de tenir au plus vite la CSCE car le moment est idéal. Il affirme prêcher en ce sens dès que l'occasion lui en est donnée. Entretien Chaban-Delmas/Kreisky, 23 février 1972. AN, 5 AG 2 107. Autriche. 1969-74.
[48] Entretien Schumann/Sorsa (ministre finlandais des Affaires étrangères), 22 juin 1972. AMAE, CSCE, vol. 1.

justement d'amener tout le monde à une même table pour parler des différentes questions, sans que les problèmes soient centrés sur l'Allemagne. »[49]

Or, indique le ministre des Affaires étrangères à son homologue espagnol, « il convient que les Allemands se soient entendus entre eux pour que la phase multilatérale ne se termine pas par un échec. […] Les Allemands de l'Ouest et les Allemands de l'Est seront à Helsinki et il est bien évident que s'ils ne se sont pas entendus au préalable, rien ne pourra réussir. »[50] Aussi Schumann essaye-t-il d'influencer Bonn afin de l'amener à accélérer le rythme des négociations interallemandes. Le 23 juin 1972, il rencontre Walter Scheel au château de Gymnich, près de la capitale de la RFA, et le met en garde contre le risque que la RDA soit reconnue par certains pays comme l'Inde, la Finlande et la Suède avant même que le traité fondamental ne soit signé. « Et je ne dis rien des pressions qui s'exercent sur le gouvernement français », précise le ministre[51]. En outre, considère-t-on à Paris, l'entrée de la RDA sur la scène internationale étant inévitable, autant démarrer au plus vite les PMP d'Helsinki[52].

Le traité fondamental est finalement signé le 21 décembre 1972, un mois après l'ouverture des PMP. Renonçant à sa prétention de parler au nom de tout le peuple allemand, Bonn établit des relations avec sa voisine de l'Est « sur la base du droit international » sans pour autant reconnaître juridiquement la RDA, ce qui implique la présence, dans chacun des deux Etats, non pas d'ambassadeurs mais de « représentants » ; de même, pour la RFA, il n'existe pas vraiment de nationalité est-allemande, d'où le fait qu'elle maintient la distribution automatique de passeports ouest-allemands aux citoyens de RDA ayant réussi à passer à l'Ouest[53]. Après la signature du traité, la France entame les négociations avec la RDA le 17 janvier 1973. Alors que, de leur côté, les Etats-Unis ont bien des difficultés à trouver un accord avec les Allemands de l'Est, Paris y parvient dès le 9 février. L'échange respectif d'ambassadeurs a lieu en mars 1974[54].

2. L'ardent désir soviétique de CSCE

Entre l'automne 1971 et novembre 1972, la priorité de la diplomatie soviétique consiste à obtenir l'accord occidental pour démarrer les discussions préparatoires de la CSCE. Dans l'espoir de convaincre les Européens d'ouvrir au plus vite les PMP sans même attendre que les conditions sur l'Allemagne posées par l'Ouest soient remplies, Moscou use de trois vecteurs différents : les appels collectifs du pacte de Varsovie, l'organisation de réunions non gouvernementales sur la sécurité et la coopération en Europe et enfin les relations bilatérales.

Le voyage en France du secrétaire général du PCUS en octobre 1971 constitue une étape essentielle non seulement des relations franco-soviétiques mais aussi de la préparation de la

[49] Entretien Pompidou/Brandt, 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[50] Entretien Schumann/Lopez-Bravo, 25 novembre 1971, Madrid. AN, 5 AG 2 107. Espagne. 1969-74.
[51] Entretien Schumann/Scheel, 23 juin 1972, château de Gymnich. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[52] Entretien Schumann/Ruete, 6 juillet 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol. 2997.
[53] Georges-Henri SOUTOU, *La guerre de Cinquante ans*, *op.cit.*, p.538.
[54] Andreas WILKENS, « Accords et désaccords. La France, l'*Ostpolitik* et la question allemande. 1969-1974 », *art.cit.*, p.368.

CSCE. Comme le note Marie-Pierre Rey, Brejnev se déplace sans les autres membres de la *troïka* et, s'il choisit la France, c'est pour honorer la politique française de détente et « profiter au maximum de la respectabilité internationale que confère un séjour dans un pays historiquement et politiquement attaché aux droits de l'homme et aux libertés »[55], à un moment où ces derniers deviennent un sujet central des discussions Est-Ouest.

Pour le plus grand bonheur des dirigeants français, Brejnev fait l'apologie des rapports de l'URSS avec Paris, toujours privilégiés par rapport aux liens avec Washington et Bonn[56], ce qui n'est en réalité plus le cas : Moscou favorise largement la coopération avec les Etats-Unis et la RFA. La France est devenue secondaire pour le Kremlin, qui joue sur les différences entre l'enthousiasme français à vouloir s'impliquer dans la préparation de la CSCE et les intentions ouest-allemandes de la repousser tant que la question interallemande ne sera pas réglée. On assiste donc à une véritable interaction franco-germano-soviétique en 1971-1972 dans laquelle la France apparaît minoritaire, voire à la remorque de la RFA : l'énoncé des *Principes sur la coopération franco-soviétique* qui ressort des entretiens d'octobre 1971 est ainsi consécutif à la rencontre entre Brejnev et Brandt à Oreanda, en Crimée, au mois de septembre précédent. Pompidou, conscient de cette faiblesse, entend rattraper son retard en jouant à fond la carte de la CSCE. Il réaffirme par conséquent au chef du Kremlin son soutien inconditionnel à la conférence, qui doit avoir la priorité sur les MBFR contre lesquels la France maintient sa ferme opposition. Sans être catégorique sur la question de la réduction des forces, le secrétaire général propose, nous y reviendrons, de séparer ce thème de celui de la CSCE mais tente, en parallèle, d'y rallier les Français.

Concernant l'ordre du jour de la conférence, Paris évite, comme certains – dont Pompidou lui-même – le souhaitent, de saisir l'occasion de cette rencontre au sommet pour présenter des propositions concrètes sur les épineux problèmes des droits de l'homme, des contacts humains et de l'indépendance des petits pays socialistes. Le Quai d'Orsay conseille la temporisation au président de la République afin de « garder une marge de manœuvre et de tactique pour la session de la conférence elle-même »[57]. Néanmoins, la visite de Brejnev est loin d'être infertile puisqu'elle débouche sur la rédaction d'un document commun énonçant les *Principes de la coopération franco-soviétique* parmi lesquels est formulé « le vœu que s'élargissent les contacts entre les hommes »[58]. A Moscou, on estime que ce texte doit devenir une référence pour la préparation de la CSCE. Dans les jours qui suivent sa publication, les responsables soviétiques déclarent vouloir étendre à tous les pays participants à la conférence les principes de la coopération bilatérale avec Paris, qu'ils soient politiques, économiques ou culturels[59].

Le 1er décembre 1971, l'ambassadeur de Pologne remet à la France le texte du communiqué adopté ce même jour à l'issue de la réunion des ministres des Affaires étrangères des pays du bloc de l'Est à Varsovie. Le passage qui en appelle au commencement sans délai des

[55] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.96.
[56] Entretien Pompidou/Brejnev, 29 octobre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-74.
[57] Note pour le président, de J-B. Raimond, 8 octobre 1971. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-74.
[58] Cité par Jacques BARIETY, « La France, les droits de l'homme et la conférence d'Helsinki », *art.cit.*, p.308.
[59] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 7 juin 1972. AMAE, CSCE, vol. 26.

préparatifs de la CSCE s'inspire directement de la déclaration franco-soviétique d'octobre, parlant ainsi de « transformation graduelle des relations entre les Etats européens » et d' « élargissement de la coopération économique, scientifique et culturelle »[60]. Le document fait même référence aux conceptions françaises en matière d'organisation des PMP à Helsinki. En outre, il évite toute allusion aux MBFR et à l'OTAN, donc à toute négociation susceptible d'être interprétée comme une confrontation de bloc à bloc. On pourrait croire à un ralliement de Moscou à la vision française des rapports Est-Ouest ainsi qu'à une formidable concession des Russes sur la question des contacts humains et des échanges culturels ; le combat occidental en ce domaine est en réalité loin d'être gagné, comme le prouvent les pourparlers préparatoires d'Helsinki et, avant cela, le communiqué du pacte de Varsovie émis en janvier 1972 depuis la capitale tchécoslovaque.

A la lecture de la déclaration de Prague, les Français déchantent : la référence à la coexistence pacifique, doctrine khrouchtchévienne qui n'a rien de vraiment pacifique, montre les limites de la détente voulue par l'URSS ; une place bien inférieure à celle trouvée dans le document d'octobre 1971 est réservée à la coopération culturelle ; le développement des contacts n'est même pas mentionné[61], l'essentiel du document étant consacré à l'inviolabilité des frontières, au non-recours à la force et aux MBFR. La campagne de presse dans les satellites, qui accompagne la déclaration, s'en prend violemment à la « machination occidentale » sur la libre circulation des idées destinée à déstabiliser les régimes socialistes[62]. Si le document du pacte de Varsovie ne s'attaque ni à l'OTAN, ni aux Etats-Unis, ni à la RFA, il démontre néanmoins que les Soviétiques sont obligés de prendre en compte les positions de certains de leurs partenaires comme la RDA et la Tchécoslovaquie, réticentes à de trop importantes concessions aux Occidentaux. Cela n'empêche pas la déclaration de Prague d'en appeler, une fois encore, à une réunion rapide de la CSCE.

A chaque rencontre franco-soviétique, au niveau politique comme au niveau diplomatique, les Russes insistent sur le caractère privilégié et approfondi des échanges de vues qu'ils entendent avoir avec les Français concernant la préparation de la conférence et les différents points de l'ordre du jour de la CSCE[63]. Le solide soutien de Paris à l'idée d'une ouverture imminente des PMP laisse apparaître la France comme le pays occidental le plus proche des conceptions soviétiques en matière de sécurité européenne. Et Georges Pompidou ne souhaite pas rater l'occasion de rendre à la France sa place d'interlocuteur de premier plan avec l'Est[64]. Aussi, passé le sommet d'octobre 1971, le rythme des rencontres franco-soviétiques au plus haut niveau s'accélère : Gromyko vient à Paris en juin 1972 ; Pompidou se rend à Zaslavl, près de Minsk, en janvier 1973 ; Brejnev est à Rambouillet en juin 1973 ; Gromyko est de nouveau

[60] Circulaire n°421, d'Alphand, 3 décembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[61] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 17 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721 ; Note de la sous-direction d'Europe orientale, 7 juin 1972. AMAE, CSCE, vol. 26.
[62] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 25 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[63] Télégramme n° 2885/94, de Seydoux, 21 septembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[64] Le Quai d'Orsay se félicite que, malgré le fait que l'URSS s'entretienne aussi avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sur la CSCE, les indications fournies par Moscou à Washington et Londres ne sont pas aussi précises que celles fournies à Paris. Note n°5 de la cellule CSCE du Quai d'Orsay, 26 septembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

en France en février 1974 tandis que, peu avant son décès et alors qu'il est très malade, le président de la République s'entretient avec le Premier secrétaire du PCUS à Pitsunda au mois de mars suivant. La CSCE constitue immanquablement le principal sujet de conversation de chacune de ces rencontres bilatérales.

En parallèle, dans le but de promouvoir la CSCE auprès des opinions publiques européennes, et donc de faire pression sur les gouvernements occidentaux pour qu'ils outrepassent les conditions germano-américaines et donnent leur accord à l'ouverture rapide des PMP, Moscou organise ou soutient la mise en place de réunions extra-gouvernementales censées aborder les grands problèmes touchant à la sécurité et à la coopération en Europe[65].

Les Français se montrent particulièrement hostiles à ce type d'évènements et l'expriment ouvertement. Le Quai d'Orsay estime en l'occurrence que ces réunions ont pour seul but de faire adopter des résolutions allant dans le sens des thèses soviétiques et préparant le terrain en vue de la CSCE, ce qui rendrait plus difficile la préparation de la conférence par les seuls gouvernements. Pour Paris, il est indispensable que les parlementaires occidentaux refusent d'y participer[66]. Ces vues sont largement partagées par les Etats-Unis – dont le gouvernement lui-même n'est déjà guère favorable à la conférence – et la RFA[67], pour qui rien ne doit perturber le calendrier établi selon le *Junktim*.

Pompidou, lui, souhaite en venir au fait et en finir avec l'accumulation des préalables : sa volonté d'organiser au plus vite les PMP repose sur la conviction que des pays comme la Roumanie, la Yougoslavie et la Pologne ont besoin de la conférence car ils « cherchent une certaine protection contre la mainmise soviétique et des garanties contre des mesures brutales dont ils pourraient être l'objet, ainsi que l'a été la Tchécoslovaquie »[68]. Si l'on ne peut douter de la bonne foi du président français, il importe cependant, pour expliquer son attachement à la CSCE, de ne pas perdre de vue ses arrière-pensées, avant tout fondées sur la crainte d'une entente soviéto-américaine susceptible de nuire aux intérêts européens et, surtout, français. C'est pourquoi, dès le mois de février 1972, la France entame la préparation de la CSCE directement avec le ministère finlandais des Affaires étrangères, chargé, de sa propre initiative, de centraliser les propositions concernant l'organisation et l'ordre du jour des PMP et de la conférence elle-même. Paris souhaite devancer les pays de l'Est et influer sur les vues du gouvernement d'Helsinki avant que d'autres ne se prononcent[69].

---

[65] En janvier 1972, la Chambre de Commerce de l'URSS fait connaître son intention d'organiser un symposium international sur la coopération économique, scientifique et technique, auquel sont conviées des personnalités privées des milieux d'affaires ouest-européens. Par ailleurs, les commissions nationales européennes pour l'UNESCO prévoient de se réunir en mai 1972 pour étudier le « renforcement de la coopération entre pays européens dans l'intérêt de la paix et de la sécurité en Europe ». La Finlande, qui utilise la CSCE pour accroître sa stature internationale, se distingue elle aussi par la multiplication de ses initiatives en faveur du commencement des PMP, notamment par l'invitation lancée par des députés finlandais aux institutions parlementaires européennes à se rendre à Helsinki pour examiner les problèmes de sécurité et de coopération en Europe Note de la sous-direction d'Europe orientale, 26 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.

[66] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 11 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.

[67] Entretien franco-allemand Puaux/von Staden, 11 août 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[68] Entretien Pompidou/Heath, 19 mars 1972, Chequers Court. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.

[69] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 12 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.

3. La CSCE, les MBFR et les SALT : la mise en œuvre de deux visions de la détente

L'année 1972 voit se concrétiser l'expression de deux conceptions occidentales de la détente fondamentalement différentes, dont la France et les Etats-Unis représentent les modèles. La doctrine américaine se fonde sur le principe du bloc à bloc et privilégie la détente militaire. La France prône strictement l'inverse : elle refuse le bloc à bloc et favorise la détente politique. Les SALT et les MBFR d'un côté, la CSCE de l'autre constituent les applications pratiques de ces deux conceptions. Si les MBFR et la CSCE ne sont plus à présenter, rappelons que les *Strategic Arms Limitation Talks* font l'objet, depuis 1969, de négociations soviéto-américaines à Helsinki. Préoccupés par le coût croissant des armements nucléaires stratégiques, les deux Grands cherchent à aboutir à des « accords permanents de désarmement partiel ».

La conception française

La dualité CSCE/SALT-MBFR est omniprésente dans la pensée française, la première étant perçue à Paris comme l'antithèse des deux autres, comme le souligne Maurice Schumann – dont il faut mettre en évidence les indéniables qualités de pédagogue – dans des propos qui résument à eux seuls les positions françaises :

> « Deux idées agitent actuellement l'Europe, celle de la réduction mutuelle et équilibrée des forces et celle de la CSCE. La première de ces idées a été inventée par l'Occident à Reykjavik en 1968 et reprise par les Soviétiques à Tbilissi en 1971. Au contraire, la CSCE est au départ une idée orientale que nous avons reprise en Occident après le même laps de temps.
>
> Je suis en train de me demander si ce n'est pas l'idée occidentale reprise par les Soviétiques qui est la plus conforme à l'intérêt soviétique et si ce n'est pas inversement l'idée soviétique reprise par les Occidentaux qui est la plus conforme aux intérêts de l'Occident.
>
> Notre attachement à la CSCE repose en effet sur l'espoir que la Roumanie est aussi pressée que la Tchécoslovaquie de voir la conférence se réunir, car elle tient à la mise en place d'un système qui lui permettrait d'affirmer son identité nationale et qui rendrait plus difficile un nouveau coup de Prague. L'idée occidentale reprise par les Soviétiques va vers la vassalisation, l'idée orientale, reprise par l'Occident, va vers l'émancipation. J'observe ce renversement des intérêts. »[70]

Prolongement de la politique gaullienne, la conception française de la détente repose sur le droit que possède chaque nation européenne de s'exprimer librement en dehors des alliances militaires, sur le désir de rendre à l'Europe son rôle de centre de décision perdu après la Seconde Guerre mondiale et, par conséquent, sur le refus d'une perpétuelle domination des deux Grands sur le Vieux continent. Lorsque le 9 mai 1972, le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas justifie la politique Est-Ouest de la France devant l'Assemblée nationale, il présente l'engagement français dans la CSCE comme la mise en application du triptyque du général de Gaulle, « détente, entente, coopération », dont l'objectif majeur est de contribuer à

[70] Maurice Schumann à Walter Scheel, 19 novembre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 105. RFA. 1971.

mettre fin à la division de l'Europe[71]. C'est cette volonté de faire en sorte que les Européens reprennent la parole que traduit également l'implication prononcée de la France dans l'élaboration d'une identité européenne dont la CPE constitue la première manifestation.

A Paris, on considère la détente politique comme prioritaire sur la détente militaire : seule une bonne entente internationale peut permettre d'inaugurer l'ère du désarmement, un ordre des choses auquel Pompidou cherche absolument à rallier Brejnev en octobre 1971[72]. Le président imagine la création, par la CSCE, d'un comité spécial qui pourrait un jour se charger de la question du désarmement – cette idée devient l'une des propositions phares des Soviétiques durant les PMP mais la France s'aperçoit très vite qu'elle est en réalité dangereuse – et auquel tous les Etats européens participeraient, évitant de faire du problème une simple discussion de bloc à bloc comme le sont les MBFR. Ainsi s'explique la ferme opposition des Français aux négociations sur la réduction des forces, que ces derniers mettent constamment en concurrence avec la CSCE comme le montrent les propos de Schumann précédemment cités.

Aux yeux de Georges Pompidou, faire précéder la détente politique par une réduction des forces, même mutuelle et équilibrée, équivaudrait à créer au centre de l'Europe une zone démilitarisée et neutralisée qui, en cas de renouveau des tensions Est-Ouest, deviendrait le centre d'une nouvelle course aux territoires susceptible de dégénérer en troisième guerre mondiale[73]. Le président rappelle à de nombreuses reprises aux Allemands de l'Ouest – favorables aux MBFR, quitte à les coupler avec la CSCE, parce que, selon eux, ils préviendraient les plans américains de retrait unilatéral des troupes et diminueraient le déséquilibre militaire en Europe centrale – que de telles discussions ne sont que la récupération, par les Occidentaux, du fameux plan Rapacki de 1954, à l'époque rejeté par toutes les puissances de l'Ouest. Une réduction des forces est d'autant plus dangereuse, selon Pompidou, que l'Allemagne serait au cœur de la zone neutralisée. En outre, il est hors de question que l'armée française quitte le territoire allemand.

Auprès de Brandt, il développe la doctrine française en matière de sécurité européenne en avouant sa conviction que les Soviétiques essayent de « finlandiser » l'Allemagne en se servant des MBFR : la neutralisation règlerait le problème de la réunification puisque les deux Allemagne auraient un statut militaire similaire. Pour lui, et ce point est crucial, il existe trois moyens concomitants d'éviter cela : la CSCE – « le rapprochement de tous les peuples de l'Est et de l'Ouest, et aussi des deux Etats allemands, pourra ainsi se faire dans une atmosphère politique de coopération et de détente et non pas de neutralisation de l'Europe centrale et donc de l'Allemagne » –, la construction européenne – « il est fondamental que l'Europe occidentale se renforce et elle ne peut le faire sans la République fédérale qui en est un élément fondamental » – et l'ancrage de la RFA à l'Europe de l'Ouest – « il est également fondamental que la République fédérale soit solidement amarrée à l'Europe occidentale si elle veut défendre

[71] Déclaration du Premier ministre à l'Assemblée nationale, 9 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721.
[72] Entretien Pompidou/Brejnev, 29 octobre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-74.
[73] C'est avec cet argument que Pompidou tente, en mai 1973, de convaincre Nixon de renoncer aux MBFR. Entretien Pompidou/Nixon, 31 mai 1973, Reykjavik. AN, 5 AG 2 1023. Etats-Unis.

sa personnalité contre l'emprise progressive et alors très menaçante de l'Union soviétique »[74]. Ce dernier point est d'autant plus important, d'après Schumann, que les MBFR empêcheraient les Neuf d'envisager la mise en place d'une défense commune en accordant un droit de regard à l'URSS sur les affaires militaires de l'Europe occidentale[75].

La crainte d'un rapprochement germano-soviétique laissant ouverte la voie d'un compromis fondé sur l'échange de la réunification contre la neutralisation, le tout étant permis par les MBFR, est particulièrement prégnante au Quai d'Orsay[76]. Notons toutefois que les Français craignent davantage la neutralisation de l'Allemagne – qui représenterait une réelle menace pour la sécurité de la France – que sa réunification, qu'ils ne jugent pas possible sur le court terme. Par ailleurs, la France refuse que la situation militaire en Europe serve de filet de sécurité à l'URSS en Asie : la zone-tampon créée au centre du continent par la réduction des forces permettrait aux Russes de se concentrer davantage sur leur politique en Asie et au Proche-Orient[77]. Enfin, Pompidou explique à Brejnev que la puissance militaire de la France étant en constitution, il ne peut prendre en considération une diminution des programmes militaires français, alors que Paris consacre à l'armement « une part du revenu national inférieure non seulement à celle de l'URSS et des Etats-Unis, mais encore à celle du Royaume-Uni et même de la RFA. »[78]

La conception américaine et les accords Etats-Unis/URSS

Les Etats-Unis privilégient, quant à eux, la détente militaire, basée notamment sur les négociations SALT et MBFR. Ils préfèrent un dialogue direct avec l'autre Grand et font de l'OTAN l'élément clé dans la définition de la politique de détente. En bref, ils sont favorables au bloc à bloc tant combattu à Paris. Aussi la CSCE ne correspond-elle pas à leur vision des relations Est-Ouest, même s'ils ne se privent pas de l'utiliser pour parvenir à leurs fins, comme le prouve la multiplication des préalables à l'ouverture des PMP. Pour l'administration Nixon, la conférence est un problème périphérique comparé aux relations avec la Chine, à la guerre du Vietnam ou à la situation au Proche-Orient, ce qui n'est pas sans déplaire aux alliés de l'Amérique comme la France, sans surprise, mais également la Grande-Bretagne. Le gouvernement Heath voit d'un mauvais œil le désintérêt croissant des Etats-Unis pour les affaires européennes ; les Britanniques ne cachent pas leur consternation lorsqu'en août 1972, Nixon et Kissinger leur avouent ouvertement n'avoir jamais voulu la CSCE[79]. A Washington, l'ancien Sous-secrétaire d'Etat George Ball se veut le principal pourfendeur de la conférence et met en garde le Congrès contre les intentions soviétiques, certes moins agressives, mais tout aussi sournoises qu'autrefois : Ball pense que la CSCE n'est qu'un instrument de Moscou pour

[74] Entretien Pompidou/Brandt, 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[75] Entretien Schumann/Scheel, 22 janvier 1973. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[76] Les propos tenus à l'auteur par quelques-uns des diplomates en charge de ces affaires à l'époque se réfèrent tous à cette crainte française caractéristique des années de Guerre froide.
[77] Entretien Pompidou/Brandt, 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[78] Entretien Pompidou/Brejnev, 29 octobre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-74.
[79] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-75 », *art.cit.*, pp.40-42.

briser la solidarité atlantique et assurer sa prédominance politique dans l'Europe entière[80]. La Maison Blanche est bien consciente de cela mais, devant le soutien massif des Européens de l'Ouest au projet, elle sait que la conférence est inévitable[81].

Par conséquent, en dépit de cette quasi indifférence, la CSCE prend sa place dans la stratégie américaine du linkage, étant donné par ailleurs l'attachement que lui portent les Soviétiques. Or, c'est précisément cette stratégie qui irrite les alliés européens des Etats-Unis, au premier rang desquels les Français. En effet, lors du voyage secret de Kissinger à Moscou en avril 1972 et lors du sommet entre Nixon et Brejnev, également à Moscou, en mai 1972, les deux Grands parviennent à un compromis – entériné par l'OTAN lors de la session ministérielle du Conseil atlantique tenue à Bonn les 30 et 31 mai 1972 – concernant la stricte séparation de la CSCE et des MBFR et la mise en place du calendrier des négociations à venir : alors que Brejnev est d'accord pour commencer à préparer les MBFR[82], Nixon accepte le début des conversations préparatoires de la CSCE, mais une date ne sera fixée qu'une fois qu'aura été décidé le moment où s'ouvriront les MBFR. C'est seulement en septembre 1972 – après la réalisation de tous les étages du Junktim – que Kissinger et Brejnev s'accordent à Moscou sur un calendrier fixe : les PMP d'Helsinki sont alors prévus pour novembre 1972, le commencement de la CSCE elle-même pour juin 1973 et les discussions MBFR pour septembre 1973[83].

La rencontre Nixon/Brejnev de mai 1972 est surtout marquée par la signature de l'accord SALT I dont l'objectif est de garantir la parité nucléaire en maîtrisant les développements technologiques incontrôlés qui pourraient fournir à l'un des deux camps une supériorité momentanée[84]. En d'autres termes, l'accord « consacre le souci croissant des deux Grands de s'assurer que l'autre ne sera jamais tenté d'essayer contre son territoire une « frappe en premier ». »[85] Le sommet de Moscou et les SALT soulignent ainsi la volonté des Etats-Unis de discuter directement avec les Soviétiques, sans s'encombrer de la présence des Britanniques et des Français qui avaient l'habitude de prendre part à ces rencontres au sommet durant les années 1950 et 1960. A Paris, on estime que la menace du *condominium* soviéto-américain devient progressivement une réalité.

---

[80] Dépêche n°306/EU, de Lucet, 8 mars 1972. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.747.

[81] C'est ce qu'avoue le Département d'Etat américain à l'ambassadeur Charles Lucet. Télégramme 749/51, de Lucet, 4 février 1972. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.747.

[82] Le 6 octobre 1971, les membres de l'Alliance atlantique – à l'exception de la France – confient à l'ancien secrétaire général de l'OTAN, Manlio Brosio, le soin de sonder l'URSS et ses alliés quant à leur intention de négocier une réduction mutuelle et équilibrée des forces. Moscou refuse de le recevoir. Le sommet de mai 1972 marque donc l'évolution de la position soviétique.

[83] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-75 », *art.cit.*, p.41 ; Helga HAFTENDORN, « The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb », *art.cit.*, p.250.

[84] L'accord prévoit un gel de cinq ans des armements stratégiques offensifs. Le plafond pour les missiles balistiques intercontinentaux ICBM (*Intercontinental Ballistic Missiles*) est fixé à 1054 pour les Etats-Unis et à 1618 pour l'URSS ; pour les missiles mer-sol balistiques stratégiques SLBM (*Submarine-Launched Ballistic Missiles*), il est fixé à 656 pour les Etats-Unis et à 740 pour l'URSS. Les systèmes de défense antimissiles ABM sont limités à deux sites pour chacun des deux Grands. Les SALT ne concernent ni les missiles à têtes multiples et guidées (les MIRV, *Multiple Independently Targeted Reentry Vehicles*), ni les bombardiers à long rayon d'action.

[85] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance*, *op.cit.*, p.61. L'accord recouvre notamment les systèmes de défense anti-missiles (ABM) et les fusées dites « mirvées », à têtes multiples.

Paradoxalement, la France et les Etats-Unis défendent, lors des PMP, un point de vue souvent proche sur l'ordre du jour de la CSCE. Une coopération franco-américaine est même clairement perceptible sur certains sujets essentiels. On le voit justement à propos de la relation CSCE/MBFR : les deux pays s'y opposent, mais pas pour des raisons identiques. C'est cette différence fondamentale de conception de la détente qui conduit Washington et Paris à vouloir une conférence indépendante des autres *fora* internationaux, les Américains parce qu'ils souhaitent éviter les interférences sur leur dialogue avec Moscou, les Français parce que le dialogue soviéto-américain ne doit pas avoir d'impact sur la conférence paneuropéenne.

La RFA, à cheval sur les deux conceptions de la détente

A Bonn, on considère que détente politique et détente militaire doivent aller de pair. Si les traités de l'*Ostpolitik* prouvent largement l'attachement ouest-allemand à la première, le soutien de la RFA à la seconde se manifeste par son appui constant, depuis le « signal de Reykjavik » de juin 1968, au principe d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces. Elle craint en effet un retrait unilatéral des troupes américaines qui rendrait l'Allemagne occidentale vulnérable à la pression soviétique[86]. Mais Egon Bahr va plus loin encore, il souhaite que les MBFR ne concernent pas seulement les armées de l'URSS et des Etats-Unis mais aussi les forces nationales, c'est-à-dire européennes. Il propose de ramener le total des armes nucléaires américaines en Europe de six mille à deux cents unités. Son but est de provoquer, en parallèle, un retrait progressif des troupes soviétiques en RDA afin de créer les conditions de la réunification[87].

Cet effet spécifique d'une réduction équilibrée des forces sur le territoire des deux Etats allemands a été identifié par Bahr dès 1967. Selon lui, le retrait des troupes étrangères du sol allemand serait suivi par une dilution des deux armées allemandes et aurait un impact majeur sur le moral des Allemands de l'Est. Les MBFR seraient ensuite progressivement élargies à l'ensemble de l'Europe, annonçant d'importants changements dans la structure des alliances militaires et posant les bases d'un nouveau système de sécurité dans lequel la CSCE jouerait le rôle principal. Celle-ci, jointe au traité fondamental avec la RDA, fournirait les conditions d'une réunification de l'Allemagne. Ainsi, les réductions de troupes constituent, dans l'esprit d'Egon Bahr, un instrument politique destiné à réduire l'antagonisme entre les blocs et à créer une atmosphère favorisant le règlement des problèmes européens. La CSCE, les MBFR et les traités de l'*Ostpolitik* forment ce que Bahr appelle un « *Gesamtkonzept* », c'est-à-dire un système de traités et d'accords inséparables les uns des autres[88]. Brandt fait de cette mécanique le cœur de sa politique, présentant le couple CSCE/MBFR comme essentiel pour l'avenir de la sécurité en Europe.

---

[86] Le 17 novembre 1971, le sénateur Mansfield reprend l'initiative en déposant un nouvel amendement en faveur d'un retrait partiel des forces américaines en Europe : il propose de réduire ces forces de 50 à 60 000 hommes. Cette initiative est beaucoup plus limitée que celle qu'il avait prise au printemps 1971 : il proposait alors de réduire les forces des Etats-Unis en Europe de moitié (- 150 000 hommes). Télégramme n°6978/81, de Lucet, 19 novembre 1971. AMAE, CSCE, vol.8.

[87] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.104-107.

[88] Oliver BANGE « An Intricate Web. *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification », *art.cit.*, pp.30-35.

De telles prétentions ne vont pas sans accroître l'inquiétude de Paris et Londres à l'égard de négociations évoquant le souvenir du traité germano-soviétique signé à Rapallo en 1922. Répondant à une question de son homologue espagnol, Schumann fournit une explication claire de la position française vis-à-vis de la réduction des forces nationales. Il reprend l'argumentaire traditionnel français, développé dès les années 1950 pour s'opposer au plan Rapacki :

> « Ou bien il s'agit d'un accord URSS-Etats-Unis aboutissant à un retrait partiel des deux côtés ; dans ce cas, je ne peux pas empêcher ce retrait d'aboutir, mais je lance cependant un avertissement : ne détruisez pas l'équilibre actuel. Ou bien, il s'agit d'une réduction des forces nationales et là nous nous trouvons devant un très grand danger. Faut-il que l'Europe baisse sa garde parce que les Etats-Unis baissent la leur ? Pour l'Union soviétique et les Etats-Unis, il ne s'agit pas de désarmement, mais d'une simple réduction. Pour l'Europe, il s'agit, au contraire, d'une diminution des forces occidentales, d'une réduction de la puissance de défense commune. Nous passons donc du retrait à la diminution. Le péril est considérable : les Russes iront simplement à 100 km cependant que les Américains rentreront chez eux. Et, par surcroît, un certain nombre de soldats allemands quitteront l'armée. Tout cela aboutira à la création au centre de l'Europe d'une zone désarmée. L'Europe sera abandonnée aux deux géants. Ce sera la mise en œuvre, par des voies différentes, du plan RAPACKI. Ajoutez à cela les progrès du neutralisme dans le monde scandinave. Toute l'entreprise doit donc être retardée. Si nous pouvions y parvenir, par le biais de la Conférence de Sécurité, c'est là encore une raison supplémentaire de considérer celle-ci avec faveur. »[89]

L'inquiétude française, fort bien résumée par le ministre des Affaires étrangères, est d'autant plus importante que deux facteurs viennent s'ajouter : d'une part, l'Elysée n'apprend que tardivement que Brandt et Brejnev se sont retrouvés à Oreanda en septembre 1971 pour discuter de la CSCE et de la réduction des forces ; d'autre part, l'attachement de la RFA à la fois à la détente politique et à la détente militaire se traduit par le désir de Brandt d'inclure les MBFR dans l'agenda de la CSCE. Dès le mois de janvier 1971, le chancelier explique à Pompidou que cela est nécessaire afin d'éviter que l'accord sur la réduction des forces en Europe ne soit négocié que par les superpuissances[90]. C'est également un moyen pour la RFA – et cela, Brandt ne le dit pas – de maintenir un lien étroit avec les Américains, garants de la sécurité ouest-allemande.

Pour le président français, l'association CSCE/MBFR ne résoudrait pas le problème car le résultat serait identique : l'Allemagne serait neutralisée. Paris reproche à Bonn de ne pas parvenir à imaginer la CSCE sans qu'y soient abordés les MBFR ; au Quai d'Orsay, on constate que la RFA privilégie, de manière assez nette, la réduction des forces sur la conférence de sécurité de peur que la CSCE ne relâche les liens entre les Etats de l'Alliance atlantique et ne consacre le *statu quo*. Les Français sont persuadés que, pour les Allemands, les Alliés parviendront plus facilement à élaborer une position commune vis-à-vis des MBFR qui pourra conduire, à terme, à la désintégration du pacte de Varsovie, compte tenu du rôle particulier des forces soviétiques dans les satellites[91].

L'engagement ouest-allemand dans la CPE apparaît, à l'inverse, rassurant aux Français et aux Britanniques. Bonn cherche par ce biais à compléter le rôle actif de la RFA dans les

---

[89] Entretien Schumann/Lopez-Bravo, 25 novembre 1971, Madrid. AN, 5 AG 2 107. Espagne. 1969-74.
[90] Entretien Pompidou/Brandt, 26 janvier 1971, Paris. AN, 5 AG 2 105. RFA.
[91] Note n°275 du service des Pactes et du désarmement, 14 juin 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3003.

relations Est-Ouest par un rôle tout aussi actif dans la *Westpolitik*. Brandt fait preuve d'un remarquable dynamisme, à partir de la deuxième moitié de l'année 1973, lorsque les Neuf décident d'intensifier leurs efforts en vue de créer une Union politique européenne[92]. Au final, on constate que les Allemands ne laissent de côté aucune des trois dimensions qui forment la base de la politique étrangère des pays d'Europe occidentale : la dimension Est-Ouest se manifeste par le biais de la CSCE ; la dimension Ouest-Ouest est présente à travers les MBFR ; la CPE permet à la RFA de renforcer le volet ouest-européen de sa politique étrangère.

Le triangle franco-germano-américain sur les MBFR

A partir de l'automne 1971, l'un des objectifs majeurs de Paris – soutenu par Washington et Londres – avant les PMP est d'empêcher absolument que ne soit établi le lien direct voulu par Bonn, appuyé par la plupart des autres pays de l'OTAN, entre la CSCE et les MBFR. Les principaux débats occidentaux sur cette question ont lieu au Conseil de l'Atlantique Nord, où peut se manifester directement une triple pression : la pression franco-américaine sur la RFA pour que celle-ci refuse le lien entre les deux négociations, la pression germano-américaine sur la France pour qu'elle se joigne enfin aux MBFR, la pression des Européens sur les Etats-Unis pour qu'ils préparent plus intensément la CSCE.

C'est en mars 1972 que les discussions à l'OTAN sont les plus fructueuses : la France et les Etats-Unis repoussent catégoriquement un texte allemand visant à déterminer comment les Occidentaux aborderont les MBFR à la CSCE. Selon Washington, si une telle relation se fait, alors la CSCE se bornera à proclamer le principe de la réduction des forces sans qu'il n'y ait de mise au point précise sur le niveau de réduction, ce qui affaiblirait la position initiale des Occidentaux sur cette question et serait présenté comme un succès dans le domaine de la sécurité par le pacte de Varsovie[93].

Malgré leur intérêt commun à éviter que les MBFR ne soient discutés à la conférence, les conversations franco-américaines sur ce point demeurent marquées par une incompréhension mutuelle. En effet, la Maison Blanche entend organiser la réunion préparatoire sur la réduction des forces à Helsinki, en même temps et au même endroit que les PMP de la CSCE, ce qui provoque un certain agacement chez les Français qui y voient, pour le coup, un moyen dissimulé de lier les MBFR à la CSCE : les deux instances de négociation auraient forcément une influence l'une sur l'autre[94]. Paris se trouve de plus en plus isolé dans sa position, fondée sur une séparation stricte, d'autant plus que les Soviétiques, après que Brejnev ait essayé de rallier Pompidou aux MBFR en octobre 1971[95], adoptent une attitude floue consistant à soutenir alternativement les points de vue français, américain et allemand et à émettre l'idée que les MBFR pourraient être traités au sein d'un organisme créé par la CSCE, ce que

[92] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.107.
[93] Dépêches n°202 et 283, de Rose, 2 et 23 mars 1972. AMAE, CSCE, vol.23.
[94] Télégramme NR 111-116, de Schumann à la délégation française à l'OTAN, 23 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[95] Entretien Pompidou/Brejnev, 29 octobre 1971, Paris. AN, 5 AG 2 1018. URSS. 1969-74.

Schumann ne peut concevoir du fait du lien automatique qui se créerait alors entre chaque *forum*[96].

Naît ainsi, dès la fin de l'année 1971, une relative circonspection, en France, à l'égard des intentions de l'URSS, de la RFA et des Etats-Unis, comme le prouvent de nombreux propos de Georges Pompidou. Rencontrant Richard Nixon aux Açores, il dit ne pas comprendre la position des Allemands sur les MBFR :

> « Ce sont eux qui devraient être les plus opposés à une réduction équilibrée puisqu'ils devraient se sentir les plus exposés. A vrai dire, Brandt est hostile à l'idée d'une neutralisation, d'une finlandisation, mais quand il n'y aura plus en Allemagne de forces américaines, ni d'ailleurs de troupes canadiennes, britanniques ou françaises, elle ne sera pas loin de la neutralisation. »[97]

Le désaccord franco-allemand sur la réduction des forces demeure total à tous points de vue. Il ne remet certes pas en cause la coopération politique entre les deux pays telle qu'elle se développe alors par le biais de la CPE – d'où la nécessité de ne pas en exagérer l'importance –, mais souligne clairement les divergences qui les séparent en ce qui concerne les conditions de la sécurité européenne. Alors que Pompidou et, avec lui, l'ensemble de la diplomatie française insistent auprès de Brandt et de l'*Auswärtiges Amt* sur le fait que la situation qui résulterait de la réduction des forces serait un retrait américain d'Allemagne et que l'Occident serait le grand perdant de l'affaire, le chancelier reste persuadé que c'est le seul moyen de contrecarrer l'action de certains membres du Congrès des Etats-Unis en faveur d'une diminution unilatérale de la présence militaire américaine en Europe. Comme les Soviétiques, les Allemands, notamment épaulés par les Italiens[98], prient la France de bien vouloir rejoindre le mouvement en faveur des MBFR, sans succès : on pense à Bonn qu'une réduction des forces nationales accompagnant celle des troupes soviéto-américaines empêcherait le retrait unilatéral des Etats-Unis et un *condominium* entre superpuissances, d'où l'intérêt d'aborder le sujet à la CSCE[99]. Un tel argument ne fait qu'accroître l'opposition du président français aux MBFR qui considère que, les armes conventionnelles des Européens de l'Ouest étant dérisoires par rapport à celles du pacte de Varsovie, l'avenir de la défense de l'Europe se joue dans les négociations SALT, qui touchent directement au problème du parapluie nucléaire[100].

Les Américains n'ont guère plus de succès que la RFA lorsqu'ils tentent, à l'été 1972, de convaincre les Français de participer aux MBFR. Les propos de l'un des principaux collaborateurs de Kissinger, Helmut Sonnenfeldt, sur la qualité des experts militaires français,

---

[96] Les propos non dépourvus « de flou et d'ambiguïté » que tient Gromyko à Paris en juin 1972 renforcent l'impression que donnent les Soviétiques aux Français de ne pas avoir de position bien arrêtée sur les MBFR. Circulaire n°297, d'Alphand, 16 juin 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[97] Entretien Pompidou/Nixon, 13 décembre 1971, Açores. AN, 5 AG 2 117. Etats-Unis. 1971-74.

[98] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 1er juillet 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[99] Wilfried LOTH, « Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou », *art.cit.*, p.57. Cf. aussi la note n°33 du service des Pactes et du désarmement, 26 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3002 : les Allemands estiment qu'une réduction des forces nationales permettrait d'éviter que le rôle militaire de la RFA ne se trouve accru au sein de l'OTAN à la suite d'un retrait américain. Il s'agit également de freiner ce retrait en empêchant qu'il soit compensé par un accroissement des forces nationales. Bonn voit aussi dans les MBFR une arme diplomatique contre les initiatives soviétiques tendant, sous couvert d'une conférence de sécurité, à assurer les positions de l'URSS à l'Est et à semer la division à l'Ouest de l'Europe.

[100] Entretien Pompidou/Brandt, 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.

la proximité de vues entre Washington et Paris sur les dangers que court l'Occident et le rôle de garde-fou que pourrait jouer la France dans une pareille négociation ne suffisent pas à faire évoluer l'attitude de Pompidou et de son appareil diplomatique[101]. Le président de la République présume que si Nixon est réélu en novembre 1972, il considèrera les MBFR « comme une amusette car l'Alliance a lancé cette idée et en est prisonnière » et fera traîner les choses pour satisfaire le sénateur Mansfield. Pompidou est persuadé qu'au fond, Nixon n'envisage pas de réduire la présence américaine en Europe et, dit-il à Brandt, « ce n'est pas la France qui l'y poussera. »[102]

La CSCE apparaît indubitablement comme la priorité de la France, qui ne cache pas sa satisfaction lorsqu'en avril 1972 Brejnev et Kissinger se mettent d'accord pour séparer la conférence sur la sécurité et les MBFR en deux instances de négociations. Brandt finit lui aussi par se rallier à cette idée, validée par l'OTAN fin mai, mais il exige que les Etats intéressés aient l'opportunité de discuter, à la CSCE, des réductions de troupes ainsi que des mesures militaires destinées à accroître la confiance et la stabilité[103].

Celles-ci, nous y reviendrons plus en détail, ont principalement trait à la notification des mouvements de troupes et des manœuvres militaires. Comprenant qu'il ne pourra pas refuser que la CSCE aborde ce sujet[104], Pompidou s'y montre favorable, à condition de les dissocier des MBFR et qu'elles s'étendent aux provinces occidentales de l'URSS, dans la mesure où elles permettraient d'éviter « une nouvelle intervention soviétique du type tchécoslovaque car ce serait en opposition à des accords internationaux »[105]. Néanmoins, Schumann ne veut pas donner un caractère indispensable à ce thème : il demande à François de Rose, représentant de la France au Conseil de l'Atlantique Nord, de dissiper toute équivoque à cet égard afin que les dispositions françaises vis-à-vis des mesures de stabilisation ne soient pas interprétées comme une altération de la position de Paris sur les MBFR[106]. De leur côté, les Etats-Unis promettent, à la grande satisfaction des Français qui prennent acte de cet engagement, de faire en sorte qu'aucune déclaration sur la réduction des forces ne soit effectuée à la CSCE[107].

La CSCE comme instrument de lutte contre le condominium *soviéto-américain*

Le rapprochement soviéto-américain, consacré au printemps 1972 et concrétisé par les accords SALT, l'insistance allemande sur les MBFR, l'ambiguïté des positions soviétiques à la fois sur l'ordre du jour de la CSCE et sur la réduction des forces et le fait que les Etats-Unis, notamment avec la décision de Nixon de suspendre la convertibilité du dollar en or en août 1971 et leur désintérêt pour la conférence de sécurité, développent une politique jugée trop

[101] Télégramme NR 5771/78, de Kosciusko-Morizet, 26 août 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[102] Entretien Pompidou/Brandt, 3 juillet 1972, Bonn. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[103] Helga HAFTENDORN, « The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb », *art.cit.*, p.251.
[104] Dépêche n°202, de Rose, 2 mars 1972. AMAE, CSCE, vol.23.
[105] Entretien Pompidou/Brandt, 3 juillet 1972, Bonn. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73 ; Extrait de la dépêche d'actualité du 4 janvier 1972 ; note n°145 du service des Pactes et désarmement, 13 avril 1972 ; télégramme n°1767/71, de Rose, 2 novembre 1972. AMAE, CSCE, vol.23.
[106] Télégramme NR 111-116, de Schumann, 23 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[107] Note n°158, 25 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3018.

égoïste à Paris conduisent le président Pompidou à qualifier la période qui s'ouvre en 1972 d'« ère des incertitudes ». En dépit des assurances soviétiques, la France se rend compte que ses relations avec l'URSS deviennent secondaires par rapport à la nouvelle entente entre les deux Grands, ce qui la prive de sa spécificité diplomatique initiée par le général de Gaulle.

Aux yeux des Français, la CSCE doit justement permettre à l'Europe, et en particulier à la France, de reprendre son destin en main, en débouchant « sur un système de relations qui diffère de celui qui existe à l'heure actuelle sur le plan bilatéral. Nous éviterions ainsi de voir ramener à un dialogue soviéto-américain l'examen des affaires européennes »[108]. C'est dans cette optique qu'il faut envisager la préparation française de la conférence à partir de 1972 : les propositions sur l'ordre du jour et l'organisation de la CSCE ont précisément pour but de rendre à l'Europe un rôle central dans les relations internationales.

La tache attribuée par la France à la conférence explique son agacement quand la CSCE subit elle aussi les effets du *condominium* des superpuissances. Tel est le cas lorsque Brejnev et Kissinger s'accordent pour que la conférence de sécurité commence après les élections américaines de novembre 1972. Pompidou et Schumann n'admettent pas qu'une rencontre multilatérale d'une pareille importance et portant sur l'Europe puisse être subordonnée à un évènement relevant de la politique intérieure des Etats-Unis[109]. La France soupçonne également la Maison Blanche d'attendre la reprise des négociations SALT en octobre pour souscrire à une date[110]. Aussi, dès la fin de 1971 et tout au long de l'année 1972, la France en appelle-t-elle à une convocation des PMP dans les plus brefs délais et débute-t-elle précocement – en février 1972 – les conversations avec les Finlandais[111] afin de contrer les décisions bilatérales des deux Grands. Cependant, il faut bel et bien attendre, tout d'abord, que soient ratifiés les traités de Moscou et de Varsovie ainsi que l'accord sur Berlin, ensuite que soit définitivement établi le calendrier soviéto-américain, pourtant implicitement rejeté par les Neuf en novembre 1972[112], et enfin que Washington accepte, au lendemain de la réélection de Nixon, d'entamer les PMP à Helsinki, pour que l'ensemble des pays de l'Alliance atlantique fixent au 22 novembre 1972 le premier jour de la préparation multilatérale de la CSCE[113].

La suspicion française à l'égard de l'entente soviéto-américaine ne cesse de s'accroître au fur et à mesure de l'avancement des travaux à Helsinki. Mais la nouveauté désormais, c'est que

---

[108] Télégramme n°7592/7600, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[109] Entretien Schumann/Ruete, 6 juillet 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2997 ; note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 mai 1972. AMAE, CSCE, vol.26.

[110] A l'OTAN, le représentant américain, Kennedy, avance l'argument peu crédible selon lequel la préparation de la CSCE à Helsinki ne peut débuter avant novembre car les Etats-Unis estiment que les positions de l'Alliance en matière de coopération économique ne sont pas suffisamment harmonisées. Télégramme n°1163/1168, de Rose, 20 juin 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[111] Toute une série de télégrammes rend compte des entretiens franco-finlandais sur la préparation de la CSCE. A la demande de la France, Helsinki renseigne Paris sur le contenu de ses échanges avec les autres pays afin que le Quai d'Orsay puisse se faire une idée de la position de chacun des futurs participants quant à l'organisation et à l'ordre du jour de la CSCE. AMAE, CSCE, vol.1.

[112] Note de la cellule CSCE, 9 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[113] Nixon est réélu le 7 novembre 1972 ; le 8, au Conseil de l'Atlantique Nord, les Etats-Unis donnent leur accord à l'ouverture des PMP. Dans la foulée, tous les alliés atlantiques font de même, sauf la France qui a indiqué, dès août 1972, à la Finlande qu'elle était prête à débuter les PMP le 22 novembre. Télégramme n°1802/07, de Rose, 8 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

la France, rejointe par ses partenaires européens, y compris allemands, n'est plus isolée dans ses inquiétudes. L'accord sur « la prévention de la guerre nucléaire » signé par Nixon et Brejnev lors de leur sommet à Washington le 22 juin 1973 – mais négocié secrètement dès l'été 1972 – fait craindre aux Européens que les Etats-Unis subordonnent les intérêts de leurs alliés à la stabilité de leurs relations avec l'URSS[114]. A cela s'ajoute, d'une part, la peur que les Américains fassent pression sur chaque pays de la CE séparément afin d'obtenir une aide européenne visant à rétablir l'équilibre de leur balance commerciale[115] et, d'autre part, la crainte que Washington et Moscou s'arrangent pour terminer au plus vite les PMP de la CSCE, en s'accordant des concessions mutuelles au détriment de la diversité des points de vue, dans le but de respecter le calendrier Brejnev/Kissinger[116]. En mai 1973, lorsque Donald Rumsfeld, alors ambassadeur des Etats-Unis à l'OTAN, rend compte des derniers entretiens soviéto-américains, il déclenche un tollé chez ses alliés quand il leur apprend que le Premier secrétaire du PCUS et le conseiller spécial à la sécurité des Etats-Unis ont décidé de modifier quelque peu le calendrier des négociations Est-Ouest ; selon de Rose, l'attitude française d'abstention sur les MBFR apparaît ainsi, aux yeux des autres Européens de l'Ouest, pleinement justifiée : les discussions sur la réduction des forces, dont la préparation multilatérale a débuté en janvier 1973 à Vienne, prennent bel et bien la forme d'un dialogue entre les deux Grands[117].

De fait, à l'Elysée comme au Quai d'Orsay, chaque initiative de l'une ou l'autre des superpuissances est appréhendée à travers le prisme du *condominium*. Ainsi, Schumann estime que si Brejnev invite Pompidou à se rendre en URSS en janvier 1973, c'est précisément dans l'intention de démontrer qu'il n'existe pas de tendance à la collusion soviéto-américaine[118]. Au même moment, les délégués américains à Helsinki assurent à la France qu'ils ont pour instruction d'intervenir le moins possible au cours des PMP afin de dissiper les appréhensions à propos de la mainmise de Moscou et de Washington sur la CSCE[119]. Le point d'orgue de la méfiance française, à bien garder à l'esprit quand on analyse les négociations d'Helsinki puis de Genève, est atteint en avril 1973 lorsque Kissinger décide de réévaluer la politique des Etats-Unis à l'égard de l'Europe en proclamant 1973 « année de l'Europe » ; l'administration Nixon entend ainsi apaiser les relations transatlantiques en tenant compte du nouveau visage de la Communauté européenne, à laquelle la Grande-Bretagne appartient désormais.

Après avoir réussi, en 1972, à transformer les relations de l'Amérique avec ses deux adversaires de la guerre froide que sont l'URSS et la Chine, Kissinger souhaite, en 1973, revigorer l'alliance occidentale et appelle les dirigeants européens à se joindre aux Etats-Unis

---

[114] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.101-102.

[115] Entretien des directeurs politiques français et allemand, 24 novembre 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3018.

[116] A Helsinki, les Américains, pressés de faire démarrer les conversations de Vienne sur les MBFR, acceptent l'inscription, à l'ordre du jour de la CSCE, de la proposition soviétique sur les suites de la CSCE. Télégramme 381/387, de Rose, 14 février 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926. De même, au printemps 1973, Kissinger demande sans détour aux Neuf de donner aux Russes ce qu'ils veulent pour que la CSCE soit courte. Cf. Daniel MÖCKLI, « The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security », *art.cit.*, p.151.

[117] Télégramme 1029/36, de Rose, 21 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.

[118] Entretien Schumann/von Braun, 2 janvier 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.

[119] Circulaire n°80, de Courcel, 3 février 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

pour élaborer une nouvelle Charte de l'Atlantique qui poserait les bases d'un renouvellement des relations euro-américaines[120]. L'homme de la Maison Blanche veut, par ce biais, réconcilier la « personnalité régionale » de la CEE avec les responsabilités internationales des Etats-Unis notamment sur le système monétaire et commercial[121]. Il étaye son propos en évoquant le besoin constant qu'a l'Europe de l'aide américaine : l'unité européenne, selon le conseiller spécial, n'est pas une fin en soi ; les faiblesses de la construction de l'Europe politique privent l'Amérique de l'espoir de voir les Européens assurer eux-mêmes la charge de leur défense et rendent d'autant plus sensibles les inconvénients que lui vaut le succès de la CEE. Il envisage par conséquent de demander aux Neuf, sous la menace voilée de réduire la participation des Etats-Unis à la défense de l'Europe, le plus de concessions possible dans les domaines tarifaire, non-tarifaire, agricole et autres. La méthode de Kissinger consiste à conduire chacune des négociations – monétaire, commerciale, militaire et politique – sans perdre de vue les intérêts communs aux Alliés.

A Paris, on perçoit l'« année de l'Europe » comme un signe de la crise de confiance que traversent les Etats-Unis en raison des séquelles politiques et morales de la guerre du Vietnam, de leurs difficultés financières, de la crise pétrolière naissante et du scandale du Watergate. Ils tendent donc, selon le Quai d'Orsay, « à chercher à l'extérieur – en l'espèce en Europe et au Japon – les responsables de leurs propres angoisses »[122]. De fait, la France n'adhère en aucune façon au plan américain, d'autant plus qu'il présente l'Occident comme un énorme bloc où tous les domaines relèvent d'une concertation unique et globalisée, qu'il confine l'Europe dans un rôle purement régional et qu'il consacre « l'hégémonie américaine sur le monde occidental »[123]. Pour toutes ces raisons, la France refuse, en mai 1973, de rejoindre ses huit partenaires de la CE qui souhaitent donner une réponse collective au discours de Kissinger : agir en bloc équivaudrait à faire le jeu des Américains et saborderait les efforts des Neuf pour définir, dans le cadre de la CPE, une véritable identité politique et militaire[124] européenne fondée sur des valeurs communes à tous les pays de la Communauté[125]. Cette volonté des Européens à proclamer leur identité – nous y reviendrons – est à lier à leur besoin « d'affirmer leurs intérêts spécifiques face à un protecteur qui leur parait de plus en plus hésitant à risquer sa survie pour le vieux continent »[126].

Rencontrant Nixon à Reykjavik les 31 mai et 1er juin 1973, Pompidou montre sa ferme opposition à une Charte de l'Atlantique qu'il considère comme une nouvelle manifestation de la domination américaine sur l'Europe de l'Ouest et une tentative de faire de celle-ci une

---

[120] Marc TRACHTENBERG, « The French Factor in U.S. Foreign Policy during the Nixon-Pompidou Period, 1969-1974 », intervention au colloque dirigé par Eric BUSSIÈRE et Emilie WILLAERT, *Georges Pompidou et les Etats-Unis*, Paris, juin 2009, www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/ffus/FrenchFactor.pdf
[121] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili'… », *art.cit.*, p.44.
[122] Note de la direction d'Amérique, mai 1973. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.747.
[123] Michel JOBERT, *Mémoires d'avenir*, *op.cit.*, pp.259-260.
[124] En matière militaire, la France souhaite inciter l'Europe à « envisager quelque forme d'autonomie armée », sans pour autant s'éloigner de l'Alliance atlantique. Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance*, *op.cit.*, p.90.
[125] Circulaire n°320, de Courcel, 30 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.28.
[126] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance*, *op.cit.*, p.82.

simple puissance régionale[127], ce que Kissinger nie catégoriquement : il explique à l'ambassadeur de France, Jacques Kosciusko-Morizet, que si l'Europe veut jouer un rôle mondial, l'Amérique la soutiendra[128]. Selon lui, l'objectif majeur des Etats-Unis est d'inscrire les négociations économiques que mènent les Occidentaux dans un cadre politique solide. Le Secrétaire d'Etat dit par ailleurs la détermination de son pays d'user du renforcement de l'Alliance atlantique afin d'appuyer le programme nucléaire français : Washington se dit prêt à approfondir le partenariat nucléaire franco-américain et prouve sa bonne foi en proposant d'entamer immédiatement des discussions avec Robert Galley, ministre français des Armées depuis le 5 avril 1973[129]. Mais, à Paris, les arguments de Kissinger ne convainquent pas, y compris ceux sur la coopération nucléaire. Débute alors une véritable crise diplomatique entre Paris et Washington, les Français entraînant l'ensemble de leurs partenaires européens dans leur opposition à l'initiative des Etats-Unis. Ce qui devait être un moyen d'améliorer les relations entre l'Amérique et l'Europe tourne en confrontation transatlantique.

Tout nouveau ministre des Affaires étrangères, Michel Jobert – nous reviendrons sur son importance dans le chapitre suivant –, juge parfaitement inutile une déclaration de principes entre alliés occidentaux[130], mais parvient à s'entendre avec Kissinger sur la préparation de la CSCE, en particulier sur le schéma d'organisation de la conférence en trois étapes[131]. Il reste que la défiance française à l'encontre de l'« année de l'Europe » conduit Paris à accroître davantage son engagement dans la CPE et l'élaboration d'une identité politique européenne comme dans la CSCE, seuls moyens pour l'Europe de faire entendre sa voix dans un monde dominé par les Etats-Unis, l'URSS et une puissance devenue incontournable parce qu'elle peut bouleverser l'équilibre entre les deux Grands, la Chine. A l'inverse, l'importance accordée par la France à l'OTAN dans le cadre des préparatifs de la CSCE diminue encore. Il faut cependant attendre la fin de l'été 1973 pour qu'une réponse officielle soit apportée à la proposition américaine.

Quoi qu'il en soit, l'année 1973 apparaît comme un tournant majeur de la diplomatie française en ce qu'elle marque le retour à une politique gaullienne ombrageuse, incarnée par Jobert[132]. La France durcit son attitude à la fois à l'égard des Etats-Unis et de l'URSS tout en portant ses efforts sur la construction d'une personnalité européenne solide, marquée par la cohésion exceptionnelle des pays de la Communauté, mais que la guerre du Kippour puis la crise économique et énergétique vont progressivement éroder.

---

[127] Entretien Pompidou/Nixon, 31 mai 1973, Reykjavik. AN, 5 AG 2 1023. Etats-Unis.
[128] Marc TRACHTENBERG, « The French Factor in U.S. Foreign Policy during the Nixon-Pompidou Period, 1969-1974 », *art.cit.*, p.30.
[129] *Ibid.*, p.32.
[130] Procès-verbal de la réunion du Conseil ministériel de l'OTAN à Copenhague, 14 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[131] Elisabeth DU REAU, « La France, les relations inter-européennes et le processus d'Helsinki sous la présidence de Georges Pompidou », in Elisabeth DU REAU, Christine MANIGAND, *Vers la réunification de l'Europe*, *op.cit.*, pp.67-76.
[132] Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, *op.cit*, pp.63-64.

II. Les conceptions françaises de la préparation multilatérale de la CSCE

Au lendemain de la signature de l'accord quadripartite sur Berlin en septembre 1971, alors que la CSCE se profile à l'horizon, on prend conscience à Paris qu'il est temps de faire connaître à d'autres pays qu'à ceux de l'OTAN ou de la CEE les conceptions françaises en matière de préparation et d'ordre du jour de la conférence. Ainsi, du 8 au 11 septembre 1971, Maurice Schumann se rend à Budapest puis à Sofia afin de présenter le schéma français relatif à la préparation et à la forme de la conférence[133]. La France expose en outre ses idées dans le cadre des conversations multilatérales multiples organisées par la Finlande, au cours des premières semaines de 1972. Mais c'est surtout la visite de Brejnev en France, prévue pour octobre 1971, qui fournit aux Français l'occasion d'entamer, de manière officielle, les échanges préparatoires avec l'Est[134]. Un dilemme se pose cependant : faut-il immédiatement exposer aux Soviétiques la conception détaillée de chacun des points susceptibles d'être à l'ordre du jour de la CSCE, au risque de raidir d'emblée les Russes, ou, au contraire, ne doit-on présenter qu'une esquisse grossière des objectifs généraux de la conférence, ce qui permettrait de partager la responsabilité des thèmes les plus sensibles avec les partenaires occidentaux mais contribuerait, en contrepartie, à la perte de la spécificité française en matière de détente ?[135]

La poire est rapidement coupée en deux : les propositions les plus délicates, notamment sur la renonciation à la force, les échanges culturels et les contacts humains, se feront au nom de la Communauté européenne au sein de laquelle la France occupe une place de *leader*. Parce qu'elle a une grande expérience des négociations internationales et que tout y est prévu pour faciliter la concertation entre ses membres, l'OTAN demeure elle aussi un lieu majeur de la préparation multilatérale, en particulier pour ce qui est des aspects formels des PMP et de la CSCE elle-même. Pour le reste, Paris n'hésite pas à privilégier le dialogue avec Moscou pour faire valoir ses positions. Ainsi, si Pompidou n'expose que des vues très générales à Brejnev en octobre 1971, il souligne que le caractère ancien et particulier des relations franco-soviétiques doit être mis à profit dans l'élaboration formelle de la conférence[136].

---

[133] Circulaire n°329, d'Alphand, 14 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3016.

[134] Dans une note manuscrite datée du 13 septembre 1971, Pompidou demande au Quai d'Orsay de réfléchir « à ce que la France pourrait proposer en ce domaine [la CSCE], et cela avant le voyage de Brejnev bien entendu. » AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.

[135] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 29 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

[136] Allocution de Pompidou en l'honneur de Brejnev, 25 octobre 1971, Versailles. Georges POMPIDOU, *Entretiens et discours*, *op.cit.*, pp.179-184.

1. L'organisation des pourparlers multilatéraux préparatoires d'Helsinki

En septembre 1971, Maurice Schumann donne officiellement son accord pour que les PMP se déroulent dans la capitale finlandaise[137]. Les Soviétiques sont, au début, peu enclins à ce que ce soit, comme le propose la Finlande, les chefs de mission en poste à Helsinki qui dirigent les délégations, leur préférant des envoyés spéciaux plus compétents sur le sujet[138]. Pour l'URSS, la CSCE devant signifier le triomphe de ses conceptions en matière de sécurité, elle entend y envoyer ses meilleurs négociateurs. La France adopte une position intermédiaire : les chefs de mission peuvent être éventuellement assistés d'un ou deux experts de leurs capitales respectives[139]. Ce compromis est finalement retenu en mai 1972 du fait des discussions bilatérales que mène le gouvernement finlandais avec chaque Etat participant sur l'organisation des PMP[140].

L'une des questions les plus sensibles qui se pose pendant les mois de préparation de la conférence est de savoir quel objectif assigner aux PMP. Selon le Quai d'Orsay, il convient que l'on se soit mis d'accord avant la convocation de la CSCE, non seulement sur la procédure de la conférence et les grandes têtes de chapitre de l'ordre du jour, mais également sur le contenu des sujets qu'on a l'intention d'y voir traiter. Paris juge qu'un minimum de précision est nécessaire dans ce domaine pour éviter que des divergences de vues n'apparaissent dès les premières séances de la conférence[141] et pour empêcher que les PMP n'aboutissent qu'à des proclamations d'ordre général, comme le veut Moscou[142] : chaque ambassadeur, de l'Est, de l'Ouest ou neutre, devra expliquer quel contenu concret son pays souhaite donner aux différentes rubriques de l'ordre du jour. La préparation doit donc être minutieuse surtout parce que l'objectif premier de l'URSS est la réunion rapide d'une assemblée grandiose à un niveau élevé tandis que l'Ouest préfère une discussion concrète qui ait un impact direct sur la réalité et ne se borne pas à affirmer des principes. L'essentiel, pour la France, est de préserver la possibilité de refuser la conférence au cas où les Occidentaux, notamment ceux de la CE, ne trouveraient pas, dans les PMP, un intérêt commun suffisant[143]. Néanmoins, dans le souci de ne pas provoquer l'ire des Soviétiques, les Français souhaitent que l'ordre du jour soit conçu

[137] Pour la France, étant donné que la Finlande risque de « se sentir un peu seule » du fait de l'adhésion ou de l'association à la CEE de ses voisins scandinaves, il serait souhaitable de faire le geste de lui proposer d'héberger la CSCE. Lettre de Claude Arnaud à Gérard André, 27 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[138] Télégramme n°338-341, de Raoul-Duval, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[139] Entretien Beaumarchais/Porrero, 24 novembre 1971, Madrid. AN, 5 AG 2 107. Espagne. 1969-74.
[140] Télégramme au départ NR 98/107, vers Helsinki, de Puaux, 23 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[141] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 29 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[142] Circulaire n°1348-54, d'Arnaud, 12 octobre 1971. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.746.
[143] Télégramme n°2409/2440, de Burin des Roziers, 18 octobre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

comme un ensemble, préservant un certain équilibre entre ses différentes parties et évitant de donner à l'une d'entre elles des dimensions sensiblement plus développées qu'aux autres[144].

Par conséquent, rejetant l'idée allemande tendant à séparer phase préparatoire et phase exploratoire[145], le Quai estime que la tache essentielle des PMP est de rédiger les mandats des commissions et sous-commissions respectivement chargées d'étudier, lors de la CSCE, chacun des thèmes de l'ordre du jour, à savoir la sécurité, la coopération économique et la coopération culturelle. Pour cela, la France suggère, après les échanges bilatéraux avec le gouvernement finlandais, une préparation multilatérale progressive, menée par sessions successives d'une durée croissante, coupées de périodes de réflexion, et consacrées à l'examen, avec le concours d'experts qualifiés, de l'ordre du jour et de la procédure de la conférence[146]. Paris imagine des PMP divisés en quatre sessions consacrées chacune à une étape de la préparation. Notons que l'organisation des PMP, tels qu'ils commencent en novembre 1972, correspond de manière quasiment identique à la conception exprimée par le Quai d'Orsay à la fin de l'année 1971[147].

En effet, lorsque les représentants de trente-et-un Etats européens, des Etats-Unis et du Canada se réunissent le 22 novembre 1972 dans l'immeuble de l'Ecole Polytechnique d'Otaniemi à Dipoli, près d'Helsinki, sous la présidence du secrétaire général du ministère finlandais des Affaires étrangères l'ambassadeur Totterman, Gérard André, qui dirige la délégation française, expose, dès le premier jour, le point de vue de son pays sur l'organisation des PMP[148]. Jusqu'au 5 décembre, chaque chef de mission fait la même chose, puis s'ouvre le débat sur les mandats qui, au moment où se termine la première session des PMP, n'est pas achevé.

Les Français se félicitent de voir que le premier affrontement entre délégations se produit dans les rangs communistes en raison de l'offensive roumaine portant sur l'insertion, dans les règles de procédure, de l'idée d'égalité entre tous les Etats participants, « indépendamment de leur appartenance ou de leur non-appartenance aux alliances militaires » et du principe de rotation de la présidence des débats. La Roumanie, en butte à la très forte pression de ses collègues de l'URSS et des autres pays communistes, doit accepter une version édulcorée de sa formule sur l'égalité des participants. L'épisode illustre l'ambivalence de la France, qui préfère ne pas appuyer un principe qui lui tient à cœur – il est sans cesse mis en avant par l'Elysée

---

[144] Exposé français (CPE) sur la préparation de la CSCE, 30 décembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

[145] La RFA se rallie au schéma français des PMP à l'hiver 1971-72. Note de la sous-direction d'Europe orientale, 26 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.

[146] Exposé français (CPE) sur la préparation de la CSCE, 30 décembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

[147] Selon le schéma français, la première session doit dresser le programme des PMP et définir le rôle des experts ; la deuxième doit permettre aux délégations de présenter leur conception de la CSCE et les objectifs qu'ils lui assignent ; la troisième doit se consacrer à une première exploration de l'ordre du jour, la quatrième à un tour d'horizon sur la procédure. Exposé français (CPE) sur la préparation de la CSCE, 30 décembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

[148] Les principes de la procédure vue par la France sont : le consensus dans la prise de décision, l'absence de groupe de travail sur les sujets politiques, l'absence de rapports officiels sur les discussions (qui doivent rester privées), la possibilité de faire appel à des experts, la possibilité d'utiliser sa propre langue quand l'équipement technique rend cela possible. Document CESC/HC/2, France, 23 novembre 1972. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.

depuis 1970 pour justifier son soutien à la conférence – afin de ne pas froisser les Soviétiques et se poser en intermédiaire entre l'Est et l'Ouest[149]. A Paris, on a d'autant plus l'impression que la conférence va permettre à la France de retrouver son rang de leader de la détente que le français est adopté en tant que langue de travail par onze pays participants, contre dix pour l'anglais, cinq pour le russe, quatre pour l'allemand, deux pour l'italien et un seul pour l'espagnol[150].

Le 30 novembre 1972, les Etats participants s'accordent sur l'ordre des décisions à prendre quant à la mise sur pied de la CSCE : devront faire l'objet de négociations l'organisation générale de la conférence, l'ordre du jour, l'institution des organes chargés des discussions, la rédaction des mandats, la liste des pays participants, la procédure de la CSCE, son siège, son organisation matérielle, technique et financière, la date de la conférence[151]. Pour la France, l'ordre du jour est prioritaire : une fois que tout le monde sera d'accord sur les sujets à aborder alors la date et le lieu de la CSCE pourront être fixés. Les Soviétiques, qui raisonnent dans le sens inverse, sont par conséquent obligés de faire des concessions sur les points les plus sensibles s'ils veulent voir la conférence, à laquelle ils tiennent par-dessus tout, se réunir[152].

Quant au mode de prise de décision aux PMP, la France, la Grèce, la Grande-Bretagne et la Norvège, à l'OTAN, sont favorables à la règle du consensus tandis que les autres pays préfèrent le vote pour les points de procédure et le consensus pour les questions de fond[153]. Paris envisage une organisation interne des PMP souple et peu solennelle, et ne juge pas utile que soit tenu un compte rendu officiel de discussions que l'on préfère à huis clos[154]. Très vite, c'est le consensus, défini comme « l'absence d'opposition », pour toutes les questions qui l'emporte grâce à l'appui de la Roumanie, des neutres et des petits Etats, dès lors placés au même plan que les grands pays[155].

La deuxième session, du 15 janvier au 9 février 1973, est plus constructive dans la mesure où sont présentés les premiers textes. Entre le 26 février et le 6 avril 1973, on examine en détail les propositions au sein d'un groupe de travail formés d'experts provenant des diverses capitales. La quatrième et dernière session, qui se déroule du 25 avril au 8 juin 1973, correspond à la période des compromis, où chacun cherche à faire valoir son ordre des

---

[149] Télégramme n°615-24, d'André, 29 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[150] Les onze pays utilisant le français sont les suivants : Portugal, Turquie, Saint-Siège, Roumanie, Suisse, Yougoslavie, Suède, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France. Télégramme n°833-836, d'André, 6 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[151] Télégramme n°650-651, d'André, 30 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[152] Télégramme au départ n°331/335, d'Alphand, vers Helsinki, 2 décembre 1972 ; télégramme n°696/701, d'André, 2 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[153] Dépêche n°835, d'Andréani, 18 octobre 1972 ; note de la direction des affaires juridiques, 30 juin 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924. La France se fonde sur l'expérience réussie de certains comités des Nations Unies ayant adopté le système du consensus, comme par exemple le Comité de l'espace extra-atmosphérique.

[154] Télégramme au départ n°285-94, d'Alphand, vers Helsinki, 11 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[155] Aleth MANIN, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Notes et Etudes documentaires*, n°4271-4272, 15 mars 1976, p.25.

priorités[156]. Mais l'enjeu majeur des pourparlers préparatoires, qui monopolise le débat durant les deux premières sessions, reste la question des mandats.

La querelle des mandats

La France, dont la position est notamment partagée par le Royaume-Uni puis à laquelle se rallient la majorité de ses partenaires de la CE ainsi que les Neutres et non-alignés[157], n'envisage pas de rédiger des mandats qui iraient au fond des choses, afin de ne pas transformer les PMP en pré-conférence ; pour une raison identique, Paris s'oppose à l'idée finlandaise, reprise par les Soviétiques, de créer des groupes *ad hoc* qui constitueraient, dès les pourparlers préparatoires, de véritables commissions et une gigantesque machinerie[158]. Il s'agit donc simplement de présenter chaque point de l'ordre du jour de façon claire pour éviter toute ambiguïté, quitte à nommer des comités de rédaction seulement pour mettre en forme les décisions prises en plénum. Du point de vue français, l'exercice de rédaction des mandats a pour objectif de permettre aux pays occidentaux de se rendre compte du degré d'engagement auquel envisagent de se prêter les pays de l'Est[159]. On aboutirait à une liste de sujets à traiter, sous forme de recommandations faites aux gouvernements[160].

A Bonn, du moins dans un premier temps, et surtout à Washington, on souhaite au contraire que les mandats atteignent un haut degré de précision : tous les thèmes de l'ordre du jour seraient ainsi débattus une fois pour toutes aux PMP et la courte CSCE qui s'ensuivrait n'aurait qu'à approuver les textes[161]. Si certains n'avaient pas encore remarqué le désintérêt américain pour la conférence, un tel schéma supprime toute ambiguïté. L'important, pour les Etats-Unis, est de se concentrer au plus vite sur les MBFR. Côté allemand, on pense que des mandats substantiels devraient permettre d'éviter à la trentaine de ministres chargés ensuite de donner leur accord aux textes d'avoir à se battre[162]. Le Quai d'Orsay, qui réagit vivement à la méthode des Etats-Unis, se montre résolument hostile à ce que soient élaborés, aux PMP, des documents qui préjugeraient le résultat de la CSCE[163].

Face à l'attitude américaine, les Soviétiques et leurs alliés, qui ont compris le but de la manœuvre, se saisissent de la question des mandats et en font un véritable sujet de polémique Est-Ouest. Selon eux, la phase préparatoire doit se borner à discuter du siège, de l'ordre du jour et de la composition des commissions de la conférence afin de passer au plus vite à la CSCE en tant que telle. De fait, la querelle des mandats, qui commence en 1972, constitue le premier accrochage des négociations d'Helsinki et, d'emblée, permet à la France de revenir à son vieux

---

[156] Luigi Vittorio FERRARIS, *Report on a negotiation. Helsinki, Geneva, Helsinki. 1972-1975*, Genève, Institut des hautes études internationales, 1979, pp.9-39.
[157] Télégramme n°2214/20, de Courcel, 1er mai 1972 ; note n°89 de la sous direction d'Europe orientale, 12 septembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923 et 2924.
[158] Télégramme NR 1255/63, de Rose, 6 juillet 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[159] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 12 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[160] Allocution de Gérard André à Helsinki, 29 novembre 1972. AMAE, CSCE, vol.9.
[161] Note n°89 de la sous direction d'Europe orientale, 12 septembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[162] Entretien Puaux/von Staden, 24 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[163] Entretien Puaux/von Staden, 9 octobre 1972, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

rêve gaullien de tenir une position intermédiaire privilégiée entre l'Est et l'Ouest. Le président Pompidou saute ainsi sur l'occasion pour démontrer aux Soviétiques que son pays demeure le pilier de la détente à l'Ouest. Il s'implique en outre personnellement dans les pourparlers de la CSCE, sur cette question précise des mandats[164]. Il ne le fera par la suite qu'une deuxième fois au cours des négociations de Genève, ce qui témoigne de l'importance qu'il accorde à l'organisation de la conférence. Il comprend en effet que le dispositif sur lequel va reposer l'ordre du jour représente une donnée centrale de la stratégie occidentale consistant à obtenir un maximum de concessions de la part de l'URSS.

Au niveau politique comme au niveau diplomatique, les Français répètent aux Russes qu'ils sont bien décidés à empêcher, lors des PMP, toute discussion de fond, mais que la définition de brefs mandats pour les commissions et sous-commissions de la CSCE est un moyen de rendre acceptable par tous les participants un système dans lequel la discussion détaillée serait renvoyée à la conférence proprement dite[165]. Par ce discours, la France montre – à l'inverse des Etats-Unis – qu'elle croit sincèrement en la CSCE et aux effets concrets qu'elle peut produire sur l'Europe, en termes de sécurité comme de coopération. La vision française va ainsi au-delà des seuls aspects diplomatiques de la conférence : celle-ci se fonde sur une situation réelle qu'elle devra améliorer, qu'il s'agisse de permettre aux satellites de l'URSS de se dégager de la tutelle soviétique, d'améliorer les échanges culturels et humains ou d'accroitre la coopération économique.

Quand débutent les discussions d'Helsinki, les Soviétiques ne veulent toujours rien savoir, de peur que les mandats ne les entraînent dans des débats – sur les frontières, les droits de l'homme, les échanges culturels ou les contacts humains – qu'ils veulent absolument éviter avant la CSCE car, du fait d'écarts de point de vue trop importants, celle-ci pourrait échouer avant même d'avoir commencé[166]. Les satellites de l'URSS ne partagent pas complètement cet avis : les Roumains sont ainsi les premiers, à l'Est, à accepter les mandats, suivis de la plupart des délégations du pacte de Varsovie à l'exception des Soviétiques. Pour la France, ceci constitue une belle preuve que la CSCE est un moyen de rendre la parole aux peuples d'Europe orientale[167].

A Helsinki, le 14 décembre 1972, la France distribue un document agréé par les Neuf sur la signification du terme de « mandat » ; malgré l'éloquence de l'ambassadeur Gérard André, les Soviétiques demeurent perplexes[168]. Ils contre-attaquent en se basant sur une situation similaire créée au moment de l'indépendance de l'Indonésie en 1945 où des directives avaient été élaborées à l'adresse de commissions chargées de s'occuper des diverses questions posées par l'accès à l'indépendance. Ces directives avaient été inutiles selon Moscou. Les Français se

---

[164] Entretien de l'auteur avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.

[165] Entretiens Arnaud/Doubinine, 6 novembre 1972, Paris ; entretien Alphand/Abrassimov, 20 novembre 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925 ; entretien Schumann/Gromyko, 13 juin 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.

[166] D'après Schumann, « le terme seul de mandat fait peur aux Soviétiques ». Entretien Schumann/Scheel, 22 janvier 1973. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.

[167] Entretien des directeurs politiques français et allemand, 10 janvier 1973, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.

[168] Luigi Vittorio FERRARIS, *Report on a negotiation. Helsinki, Geneva, Helsinki. 1972-1975*, *op.cit.*, p.14.

protègent en affirmant qu'il ne faut pas bousculer les petits et moyens Etats qui soutiennent fermement l'idée de mandats[169]. La première session des préliminaires se termine à Noël 1972 sur une impasse[170], ce qui n'empêche pas André de se féliciter que les positions adoptées par la France la placent « pour le moment, dans la situation favorable, soit d'interlocuteur privilégié, soit à l'occasion, de médiateur, voire de chef de file d'une certaine tendance »[171]. Moscou entend cependant profiter des bonnes dispositions françaises pour faire fléchir les Occidentaux. Or, on est conscient à Paris de l'enjeu de la querelle des mandats ; Schumann explique ainsi à l'ambassadeur allemand von Braun qu'il s'agit de savoir dans quelle mesure la CSCE permettra à « l'attraction de la liberté » de s'exprimer, ce qui n'est possible qu'avec des textes précis[172].

La partie se joue donc à Zaslavl, près de Minsk, en janvier 1973, lorsque Brejnev reçoit Pompidou. Chacun envisage de rallier l'autre à sa position[173]. Le président de la République prend rapidement l'avantage, en invoquant l'argument selon lequel si l'URSS ne se rallie pas à la définition française des mandats, fondée sur la modération, alors ce sera pire puisque c'est la version américaine, basée sur l'approfondissement des PMP, qui triomphera :

> « Nous avions accepté cette formule [des mandats] parce que nous y voyions un moyen de parer à la position des Etats-Unis et de certains pays européens, ainsi que de neutres, qui auraient voulu à tout prix, pendant les discussions préliminaires, définir avec précision non seulement les objectifs, mais encore les conclusions de la conférence. Les discussions d'Helsinki seraient donc devenues une véritable conférence préparatoire. C'est par mesure de compromis que nous avons proposé de discuter des mandats, afin d'éviter un conflit qui aurait retardé la convocation de la conférence elle-même. Naturellement, l'ordre du jour de celle-ci serait simple et le seul but des mandats est d'indiquer une direction pour les travaux des commissions qui doivent préparer la phase finale de la conférence, celle au cours de laquelle les décisions définitives seront prises. J'ajoute que les propositions qui seront faites pour les prochains débats d'Helsinki sont à discuter et à arrêter en commun, puisqu'il faut obtenir l'accord complet de toutes les parties intéressées. Il ne s'agit nullement de prendre un pays, tel l'Union Soviétique, dans un piège où d'ailleurs il ne se laisserait pas enfermer. »[174]

Pompidou ne cache pas sa volonté de rendre à la France son rôle d'intermédiaire entre l'Est et l'Ouest. Au chancelier allemand et au secrétaire d'Etat américain venus le questionner sur sa rencontre avec le premier secrétaire du PCUS, le président, tout en répétant que les mandats envisagés à Washington « sont trop longs et trop détaillés et cherchent à piquer les Russes par plaisir »[175], affirme avoir réussi à infléchir la ferme position soviétique : Brejnev « a mis beaucoup d'eau dans son vin. »[176] En effet, dans les jours qui suivent le sommet franco-soviétique, l'ambassadeur d'URSS à Paris, Abrassimov, remet à Maurice Schumann quatre

---

[169] Télégramme n°8839/50, de Seydoux, 27 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721.
[170] Note pour Pompidou, en vue de sa rencontre avec Brejnev, 27 décembre 1972. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.
[171] Télégramme n°1024-1028, d'André, 21 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[172] Entretien Schumann/von Braun, 2 janvier 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[173] Le conseiller du président, Jean-Bernard Raimond, suggère au chef de l'Etat de ne pas fléchir car c'est grâce à cette idée de mandats que les Alliés, notamment les Allemands, se sont ralliés à la formule des PMP. De plus, la procédure des mandats est conforme à la thèse française d'une CSCE longue. Pour convaincre les Soviétiques, Raimond conseille à Pompidou de faire comprendre à Brejnev que les textes pourront à coup sûr être amendés. Note de Raimond pour le président, 10 janvier 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.
[174] Entretien Pompidou/Brejnev, 12 janvier 1973, Zaslavl. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.
[175] Entretien Pompidou/Brandt, 22 janvier 1973, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[176] Entretien Pompidou/Rogers, 27 janvier 1973, Paris. AN, 5 AG 2 1022. Etats-Unis. 1969-74.

projets de « missions » ou « instructions » – *zadanii* en russe, ce terme permettant aux Soviétiques de ne pas employer le mot occidental « mandat », même si l'idée reste la même – pour les commissions correspondant aux quatre points de l'ordre du jour déposé par l'URSS à Helsinki le 22 janvier 1973. Tout en maintenant fermement qu'il convient d'éviter des discussions sur le fond des problèmes aux PMP, Moscou estime que ces textes, à caractère très général, tiennent compte du point de vue de Pompidou et exprime l'espoir de voir la France les soutenir le moment venu. L'ambassadeur n'oublie pas de préciser que ces documents sont remis aux Français en premier ; ils le seront aux Américains et aux Allemands quelques jours plus tard, avant d'être officiellement déposés à Helsinki[177]. Georges Pompidou débloque donc lui-même les négociations et permet à la deuxième session des PMP de déboucher sur des résultats positifs, chaque délégation y présentant ses propres textes.

Face à la profusion des propositions, le chef de la mission suisse, Samuel Campiche, émet l'idée de compiler chacune d'entre elles selon le thème qu'elles abordent. Il introduit la notion inoffensive de « corbeille »[178] dans le but de garantir une place, dans l'agenda de la CSCE, aux vœux occidentaux portant sur la liberté de mouvement et d'information. Pour les Français, une telle compilation ne peut être le fait du secrétariat finlandais de la conférence ; aussi demandent-ils, de concert avec les Belges et au nom de la Communauté européenne, à la délégation suisse de s'en charger. Suite à l'accord de Campiche, les Suisses s'attachent, fin janvier 1973, à classer toutes les motions en quatre corbeilles[179].

Pour être certain que les pays de l'Est commentent l'intégralité des propositions occidentales et prennent ainsi position sur les sujets sensibles avant la CSCE, la France souhaite appliquer une méthode inductive de discussion dans un seul groupe de travail à participation ouverte, dont André propose la création au début de la troisième session des PMP fin février 1973. Les Français, soutenus par les Huit de la Communauté, réclament que le groupe de travail procède à un examen point par point des diverses résolutions faites sur chaque corbeille pour remonter ensuite à une définition générale des points de l'ordre du jour[180]. Il s'agit aussi d'orienter la discussion à Helsinki sur le contenu des mandats plutôt que sur la question de leur existence ou non. Enfin, le Quai d'Orsay souhaite que les délégations bénéficient d'une réelle liberté de manœuvre dans la négociation car l'administration centrale ne peut donner des instructions précises sur tous les sujets[181]. En réalité, au cours des premières semaines des PMP, les représentants à Helsinki n'attendent déjà plus les directives du ministère pour agir et elles le feront encore moins au moment de la rédaction des mandats.

---

[177] Télégramme au départ n°51/56, de Courcel, vers Helsinki, 25 janvier 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.

[178] D'après François Plaisant, en écrivant chaque proposition sur un morceau de papier et en empilant ces morceaux, on se rend compte que chaque tas de papiers peut tenir dans une corbeille, d'où le terme désignant, durant tout le processus d'Helsinki, les diverses catégories de sujets abordés à la CSCE. Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris.

[179] Christian NUENLIST, « Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negociators and mediators, 1969-75 », *art.cit.*, p.209.

[180] Intervention de l'ambassadeur de France à Helsinki, 25 février 1973, Dipoli. AMAE, CSCE, vol.21.

[181] Entretien des directeurs politiques français et allemand, 10 janvier 1973, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.

Devant la lenteur des travaux du groupe de travail et malgré l'opposition française[182], on finit par créer, en mars 1973, plusieurs mini-groupes qui se répartissent les sujets et doivent préparer la rédaction. Mais Paris persiste et signe : le 12 mars, Alain Pierret, qui représente la France au groupe chargé d'examiner les principes censés régir les relations entre Etats, refuse un travail de rédaction approfondie[183].

Les Russes, obnubilés par la CSCE, se montrent, tout au long de la préparation multilatérale, fort pressés d'en finir avec les PMP et de passer au plus vite à la conférence proprement dite. Ils ne cessent de se plaindre auprès des Français, à Paris comme à Helsinki, de la longueur des débats, des trop nombreuses séances plénières et de la durée trop importante des pauses entre chaque session, durée voulue par les Neuf pour disposer de plus de temps pour se concerter[184]. On déplore à Moscou le fait que les négociations préparatoires apparaissent de plus en plus comme une véritable pré-conférence, ce qui est à vrai dire le cas : les réunions formelles et informelles se succédant dans la capitale finlandaise, les PMP ne ressemblent guère à la simple consultation que beaucoup attendaient, d'autant plus que les experts venus des administrations nationales remplacent peu à peu les ambassadeurs[185].

Il reste que les travaux s'accélèrent au cours de la troisième session, comme le veulent les Etats-Unis et l'URSS, qui gardent à l'esprit les dispositions du calendrier Brejnev/Kissinger. La négociation est désormais bien engagée sur l'ensemble des thèmes qui constituent les quatre corbeilles, la dernière étant consacrée à l'étude des suites de la CSCE. Mais le rythme des discussions est loin d'être régulier : à des périodes d'avancées succèdent des moments de fort ralentissement, principalement dus à la fermeté de certains pays sur la troisième corbeille et à l'absence de concessions mutuelles sur les points les plus sensibles.

2. La CPE au cœur du processus

Les mandats ne sont pas qu'un moyen d'obtenir des concessions de la part des Soviétiques dès les PMP, ils permettent aussi à la France de convaincre ses partenaires des Neuf d'adopter son point de vue quant à l'organisation des PMP et au schéma de la CSCE : parce que les mandats fixent un ordre du jour clair, il est inutile de distinguer phase exploratoire et phase préparatoire de la conférence ; par ailleurs, une CSCE en trois étapes basée sur l'acceptation puis la négociation des documents issus des PMP vise à profiter un maximum de la position de demandeurs des Soviétiques[186]. Surtout, le fait que ces textes soient élaborés de manière relativement précise par les pays qui les proposent favorise la concertation ouest-européenne

[182] La France craint de perdre l'avantage essentiel que procure l'existence d'un seul groupe : la possibilité d'obtenir des concessions de la part des Soviétiques en négociant un sujet après l'autre. De plus, les Français considèrent que l'existence de plusieurs groupes va gêner les petits pays représentés par des délégations à effectifs réduits qui ne pourront être présents dans chaque groupe. Entretien Andréani/Nincic, 22 février 1973. AMAE, Europe 1971-76, Yougoslavie, vol.3759.
[183] Télégramme n°951-955, d'André, 12 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[184] Télégramme n°142-153, d'André, 19 janvier 1973 ; télégramme n°1128/33, de Vimont, 20 février 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[185] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.110.
[186] Voir le chapitre 3 pour l'analyse de ce schéma.

dans le cadre de la CPE : la rédaction d'un projet de mandat suscite automatiquement un débat préalable entre les Neuf sur chacun des thèmes des trois corbeilles.

Ces consultations tous azimuts provoquent un évènement sans précédent en Europe au début de la deuxième session des pourparlers d'Helsinki : le 15 janvier 1973, les pays de la Communauté européenne font preuve d'une exceptionnelle unité en présentant, au nom de leur groupement d'Etats, des projets de mandats portant sur chaque corbeille. Le choc est rude pour les membres du pacte de Varsovie, dont l'un des objectifs, à travers la CSCE, est de rendre caduque la solidarité des Neuf.

Une telle initiative commune est le fruit de longues discussions qui ont permis à la CE de fixer, dans l'optique de la conférence, ses propres buts, sa propre stratégie et sa propre tactique. Nous avons vu que la coopération politique entre les Neuf se fonde sur des valeurs communes, parmi lesquelles le respect des droits de l'homme figure au premier plan. La CSCE doit permettre, aux yeux des dirigeants européens, de concrétiser cette approche des relations internationales en Europe en forçant les décideurs de l'Est à accepter des normes qui doivent conduire à un relâchement de la tension sur les peuples de l'Est et, à terme, mener à la réunification du continent. Convaincu de la portée que peut avoir la conférence, Georges Pompidou considère en outre que l'Europe occidentale doit être forte et unie face aux Soviétiques, notamment parce qu'il estime inévitable une réduction des forces et parce que les Etats-Unis ne peuvent plus supporter seuls le poids de la défense européenne[187]. En ce sens, on peut dire que la CPE permet aux Etats de la Communauté d'élaborer une véritable stratégie de guerre froide censée aboutir à une réelle détente et qui ne serait pas l'apanage des deux Grands.

Ainsi, la France inscrit résolument son action vis-à-vis de la CSCE dans le prolongement de la politique de détente développée par le général de Gaulle. Rappelons que, pour ce dernier, la guerre froide et la division de l'Europe correspondaient à une situation anormale résultant de circonstances particulières créées par la Seconde Guerre mondiale. La conférence de Yalta était perçue, chez le Général, comme la principale responsable de cet état de fait, en ce qu'elle n'avait pris en compte ni les intérêts de l'Europe ni ceux de la France. En outre, il ne voyait dans l'ordre bipolaire qu'une anomalie historique : dans son esprit, l'équilibre européen devait reposer sur la puissance de plusieurs grandes nations – la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Russie, l'Italie – et non être dicté par la volonté de deux Géants, dont l'un n'était même pas européen et l'autre avait bien du mal à maintenir la cohérence de son bloc. En effet, pour de Gaulle, il ne faisait aucun doute que les dirigeants soviétiques étaient conscients du danger que représentaient les armes nucléaires, que les Russes aspiraient à une vie meilleure et que Moscou ne pourrait pas contenir très longtemps le désir d'émancipation des peuples d'Europe de l'Est. Le Général était persuadé que le bloc oriental finirait tôt ou tard par se fissurer, du fait notamment de la rivalité croissante entre l'URSS et la Chine[188].

---

[187] Entretien Pompidou/Nixon, 13 décembre 1971, Açores. AN, 5 AG 2 117. Etats-Unis. 1971-74 ; Entretien Pompidou/Brandt, 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73. Parallèlement aux négociations sur la CSCE et aux MBFR, la France et l'Allemagne mènent des entretiens bilatéraux sur la possibilité de créer un système de défense nucléaire européen indépendant de l'OTAN.

[188] Paul-Marie de LA GORCE, *La France contre les empires*, Paris, Grasset, 1969, p.209.

Pour que l'Europe puisse recouvrer son indépendance, de Gaulle estimait nécessaire l'émergence d'une politique européenne – fondée sur un solide partenariat franco-allemand – qui aurait constitué un premier pas vers la réunification du continent. Si les échecs relatifs du plan Fouchet et du traité de l'Elysée ont bouleversé la stratégie du premier président de la Cinquième République et l'ont persuadé que la détente Est-Ouest aiderait l'Europe des Six à se construire politiquement, il n'en reste pas moins que le Genéral continuait de considérer qu'une politique étrangère et militaire commune devait aller de pair avec le dépassement de la bipolarité. La CSCE se situe précisément dans cet ordre d'idées gaullien puisqu'elle est le point de rencontre entre la détente et l'intégration européenne.

On l'a vu dans le chapitre précédent, Pompidou voit dans la construction européenne et, de fait, dans l'ancrage de la RFA à l'Ouest le meilleur moyen d'éviter une collusion germano-soviétique pouvant conduire à un « nouveau Rapallo ». La conférence répond à ce principe en ce qu'elle aide Paris à encadrer l'*Ostpolitik* tout en permettant à la France et à la RFA, par le biais de la CPE, de formuler une politique commune à l'égard de la sécurité et de la coopération en Europe.

La CSCE est aussi l'occasion pour les Neuf de mettre en application d'une part les principes et les valeurs qui forgent l'identité européenne qu'ils essayent de construire depuis 1969, d'autre part les préceptes qui sont à la base de la construction européenne telle qu'elle a débuté dans les années 1950[189]. Les principes de démocratie et de respect des droits de l'homme, tout comme le développement de la libre coopération économique et commerciale, qui sous-tendent le fonctionnement de la Communauté doivent désormais s'exporter dans toute l'Europe et, surtout, au-delà du rideau de fer, *via* la CSCE. La CPE apparaît donc comme le principal vecteur de diffusion d'un ensemble de préceptes qui guident déjà les relations ouest-européennes. Le contenu des corbeilles d'Helsinki doit, pour les Neuf, refléter ces valeurs et mettre l'accent sur la nécessité de développer toutes les formes de coopération – politique, économique, technique, scientifique, culturelle, etc. – afin de faire bénéficier l'ensemble des citoyens européens des fruits du rapprochement Est-Ouest.

La conférence permet par ailleurs aux Neuf de promouvoir leurs aspirations en politique étrangère selon un mécanisme qui, on l'a vu, est largement inspiré de la philosophie gaulliste en ce qu'il place chaque pays participant sur un pied d'égalité et doit permettre à tous les Etats d'Europe de faire entendre leur propre voix, indépendamment des alliances qu'ils ont contractées.

La CPE acquiert d'autant plus d'importance en 1972 que la Grande-Bretagne la rejoint officiellement en février, après qu'Edward Heath – premier ministre britannique « exceptionnellement européen » – ait signé le traité d'adhésion à la Communauté le 22 janvier 1972. Heath fait prendre conscience à Pompidou que la participation du Royaume-Uni et de la France à un processus de coopération européenne en politique étrangère permet un formidable rapprochement entre deux puissances majeures qui disposent toutes deux d'un droit de veto à l'ONU, de droits et responsabilités sur l'Allemagne, de la force nucléaire et d'une influence

[189] Daniel MÖCKLI, « The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security », *art.cit.*, p.147.

dans le monde. En outre, la coopération monétaire européenne lancée au printemps 1971 est touchée de plein fouet par les crises monétaires à répétition : la CPE devient, aux yeux du président français, une alternative à l'UEM quant aux progrès de l'unification européenne[190].

Dès novembre 1971, un rapport du Comité politique des Neuf – le deuxième de l'année 1971 – identifie conjointement les objectifs de la CPE et les principes de la CSCE en portant son attention sur les procédures des PMP et de la conférence proprement dite, en présentant un agenda de la conférence, en étudiant les possibilités de coopération économique entre l'Est et l'Ouest et en évaluant les avantages et les inconvénients que présenterait la création d'un organisme permanent[191]. Dans les mois qui précèdent l'ouverture des pourparlers préparatoires d'Helsinki, les Neuf s'attachent à élaborer, au sein de leur sous-comité CSCE et du groupe *ad hoc* sur les problèmes économiques, des projets de mandats sur chacun des thèmes qu'ils souhaitent voir traiter à la CSCE ; ils s'attardent en particulier sur la question de la plus libre circulation des biens, des personnes et des informations ainsi que sur l'inventaire des domaines économiques, scientifiques et techniques dans lesquels pourraient être créées les conditions d'une meilleure coopération paneuropéenne. Quand le sous-comité ne parvient pas à s'entendre sur un problème, comme sur certains aspects sécuritaires de la première corbeille par exemple, il fait appel au Comité politique des Neuf[192], créé lui aussi dans le cadre de la CPE et composé des directeurs des affaires politiques. Tout au long des entretiens préparatoires bilatéraux avec le gouvernement finlandais, la France se charge d'informer Helsinki des points sur lesquels un accord de principe existe déjà plus ou moins entre les membres de la Communauté[193] : il s'agit de montrer aux Etats les plus réticents à l'ouverture immédiate des PMP – les Etats-Unis sont particulièrement visés – que, malgré les derniers préalables sur la ratification des traités de l'*Ostpolitik* et les MBFR, la préparation multilatérale de la CSCE a bel et bien commencé.

Le sommet européen de Paris d'octobre 1972 donne un véritable coup d'accélérateur à l'harmonisation des positions. Pour certains, il représente même le point de départ symbolique de la CPE tellement l'accord semble parfait entre les dirigeants français, britannique et allemand[194]. Pour la première fois, les représentants du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark siègent aux côtés des autres pays membres. Le sommet de Paris suscite l'intérêt des opinions publiques parce que beaucoup se demandent quel va être le visage de l'Europe au terme de ce premier élargissement de la Communauté. Se posent notamment les questions de l'institutionnalisation de l'Europe politique, des relations euro-américaines et de l'identité politique et militaire de la CE.

La déclaration finale se veut résolument optimiste lorsqu'elle indique que « conformément à ses finalités politiques, la construction européenne permettra à l'Europe d'affirmer sa personnalité et de marquer sa place dans les affaires mondiales en tant qu'entité distincte,

---

[190] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.52-53.
[191] *Ibid.*, p.65.
[192] Rapport du président du sous-comité CSCE, 18 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.27.
[193] Circulaire n°81, d'Alphand, 15 février 1972. AMAE, CSCE, vol.1.
[194] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.93.

résolue à favoriser un meilleur équilibre international », affirmant que « les Etats membres de la Communauté, élément moteur de la construction européenne affirment leur intention de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne »[195]. Les Neuf se fixent également l'objectif ambitieux de mettre sur pied, dans un laps de temps équivalent, l'Union économique et monétaire. Ainsi, le sommet de Paris fait un pas décisif vers la construction de l'Europe politique et monétaire. Georges Pompidou et Edward Heath sont pour beaucoup dans ce succès.

Le premier s'appuie dessus pour compenser la déception qu'il a éprouvée, quelques mois plus tôt, au vu des résultats du référendum national sur l'élargissement du Marché commun organisé le 23 avril 1972 : si le « oui » a emporté 68 % des suffrages exprimés et levé le veto mis par de Gaulle à l'adhésion de la Grande-Bretagne, l'abstention a frôlé les 40 %, rabaissant la proportion du vote positif à moins du tiers du corps électoral. Or, le président français en avait appelé au vote populaire afin d'obtenir un mandat en faveur d'une politique européenne française plus active. Grâce à la réussite du sommet de Paris, Pompidou peut désormais justifier son désir de voir la France jouer un rôle de leader parmi les Neuf : c'est une initiative française qui a permis l'avancée spectaculaire de la construction politique européenne en octobre 1972[196]. Pour ce qui est de Heath, le sommet lui permet de rassurer une opinion publique britannique sceptique quant à l'intérêt de la Grande-Bretagne à intégrer le Marché commun. Le premier ministre espère surtout que la bonne entente politique suscitera une situation équivalente en termes économiques, à un moment où le Royaume-Uni, qui traverse une sérieuse crise économique, voit dans le Fonds de Développement régional un instrument de son relèvement[197].

Même si le sommet de Paris cache en réalité bien des divergences quant à la manière de parvenir à l'Union européenne et à propos de la forme qu'elle devra prendre – fédérale ou confédérale[198] – , les Neuf, menés par Pompidou, Heath et Brandt, décident d'intensifier encore la CPE afin de dégager des positions communes sur le long terme ; ils donnent naissance à la pratique de « l'information communautaire » selon laquelle tous les entretiens issus de rencontres bilatérales entre un Etat membre et un pays tiers sont aussitôt rapportés auprès des huit autres capitales. Aussi, en novembre 1972, les Neuf réussissent-ils à mettre au point des textes communs sur l'ensemble des points majeurs de la CSCE, la France n'hésitant pas à se présenter comme l'instigatrice des principales décisions reflétées par ces documents[199]. Ces projets de mandats pour les commissions et sous-commissions sont

---

[195] Déclaration finale du sommet européen de Paris, 21 octobre 1972. Cité par Jacques VIMONT, « Georges Pompidou et l'Union soviétique. 1973-1974 », in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, pp.185-205.
[196] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.80.
[197] *Ibid.*, p.80.
[198] La formule « Union européenne » qui figure dans le communiqué final du sommet de Paris est le fruit d'un compromis entre la France et ses partenaires. Tandis que Pompidou ne souhaite pas aller au-delà d'une confédération d'Etats, la plupart des autres pays de la CE insistent sur la nécessité de parvenir, à terme, à la création d'une fédération européenne qui résulterait des intégrations économique et politique. Si les Britanniques ne prennent alors pas part à ce débat, Brandt se dit favorable à la mise sur pied d'un gouvernement européen. Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.81-82.
[199] Note CSCE, 9 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

approuvés par les ministres des Affaires étrangères de la CE réunis à La Haye les 20 et 21 novembre 1972. Le principal désaccord porte sur les mesures de confiance. Contrairement à la France, les autres membres de la Communauté veulent y voir évoquer les principes généraux de la diminution des forces[200].

Le renforcement de la CPE conduit Pompidou à affirmer devant son homologue italien qu'il n'y a plus de risque à ce qu'Américains et Soviétiques s'entendent sur le dos des Européens à propos de la CSCE[201]. Face au fameux calendrier Brejnev/Kissinger, la France parvient à convaincre ses partenaires d'ajouter en tête du rapport sur les PMP un chapitre intitulé « considérations générales sur les préliminaires de la conférence » dont l'objet est d'affirmer un point de vue commun aux Neuf, rejetant implicitement les conséquences de l'adoption par les Etats-Unis et l'URSS d'un programme de négociations sur la CSCE et les MBFR[202]. Ainsi, le président français appuie de tout son poids un mécanisme destiné à rehausser, selon lui, le statut de l'Europe occidentale et, surtout, celui de la France au sein du système international. L'adoption par les Six, en janvier 1972, du schéma français de conférence en trois étapes précédé d'une réunion préparatoire multilatérale, au détriment du modèle germano-américain, suffit à démontrer que la conception de la détente développée par la France demeure une référence, même à l'ère du *condominium* des deux Grands et du triomphe de l'*Ostpolitik* ouest-allemande. Pour autant, Pompidou souhaite éviter que la CE se présente à la CSCE comme un bloc :

> « Il convient de trouver le juste milieu entre la nécessité d'adopter un dénominateur commun sans lequel les forces centrifuges désagrègeraient la Communauté et la nécessité de ne pas nous constituer en un bloc qui offrirait aux Soviétiques le prétexte de consolider le leur. »[203]

Les propos du président touchent à la question sensible de la participation ou non de la Commission européenne à la CSCE. En effet, en septembre 1971, un document émanant de la Commission propose d'une part que celle-ci participe directement à la conférence et à sa préparation et que d'autre part le but suprême des Neuf à Helsinki soit d'obtenir la reconnaissance de la Communauté par les pays de l'Est[204]. Contrairement à Brandt, Pompidou s'oppose fermement à ce que le président de la Commission, le néerlandais Sicco Mansholt, siège à la table des négociations[205]. Depuis le général de Gaulle, la Commission a mauvaise presse à l'Elysée : perçue comme un collectif d' « aréopages internationaux »[206], on la

---

[200] Circulaire n°532, de Puaux, 21 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[201] Entretien Pompidou/Leone, 27 juillet 1972, Toscane. AN, 5 AG 2 1016. Italie. 1969-74.

[202] Les Neuf se mettent d'accord sur la date du 22 novembre 1972 pour commencer les PMP, sur le fait que la CSCE ne pourra se réunir que selon les résultats de la préparation multilatérale, qu'ils n'acceptent pas l'idée que la CSCE s'achève avant septembre 1973 pour permettre aux MBFR de commencer. Ils acceptent par contre la possibilité d'un chevauchement des discussions exploratoires CSCE et MBFR puis des deux conférences proprement dites. Note CSCE, 9 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[203] Propos de Georges Pompidou lors de la discussion entre les chefs d'Etat et de gouvernement au sommet européen de Paris d'octobre 1972. AN, 5 AG 2 1036. Cité dans Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, pp.523-524.

[204] Notes de la sous-direction d'Europe occidentale, 16 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

[205] Notes de Georges Pompidou, mai 1972, citées dans Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, p.523.

[206] Le 19 avril 1963, de Gaulle déclare dans sa conférence de presse : « Tout système qui consisterait à transmettre notre souveraineté à des aréopages internationaux serait incompatible avec les droits et les devoirs de la République française. » Cité dans Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.548.

considère seulement en tant que comité d'experts non représentatif de la population européenne et, en ce sens, qui ne peut posséder un pouvoir exécutif équivalent à celui des Etats. Pompidou reprend à son compte le point de vue de son prédécesseur pour étayer son refus de lier directement la Commission à la CSCE :

> « Nous sommes favorables à la coopération politique mais elle doit être une affaire de gouvernements. Les institutions communautaires qui sont économiques ne sont pas qualifiées pour faire de la coopération politique. C'est pourquoi notre thèse est que cette coopération politique doit se traduire dans les faits par des réunions en des lieux qui changent et notamment dans la capitale du Président du Conseil des Ministres. Pourquoi prenons-nous cette décision ? Nous estimons que les institutions de Bruxelles sont très lourdes, qu'elles ne sont pas forcément équilibrées et impartiales. »[207]

Les réticences de Pompidou sont développées avec vigueur par le Quai d'Orsay :

> « Demander que la Communauté siège à la Conférence, c'est d'abord fournir à l'Union soviétique un prétexte pour ouvrir une polémique à l'encontre de la Communauté. Et ceci sans aucun profit, car il est clair que si l'URSS s'oppose à la présence de la Communauté, les Six n'auront d'autre recours que de renoncer aux initiatives qui relèvent de compétences communautaires, car il ne peut être question de faire de la reconnaissance de la Communauté une condition *sine qua non* de leur participation à la conférence.
>
> Mais surtout, si les Six prétendent se présenter à la Conférence comme une unité, l'URSS y trouvera une justification pour imposer à son camp une discipline de bloc et peut-être pour exiger que le Comecon soit placé sur le même plan que la Communauté, ce qui donnerait à l'organisation économique des pays de l'Est des compétences extérieures qu'il n'a pas actuellement. Les Six ne sauraient prendre la responsabilité de favoriser ainsi une évolution qui irait exactement à l'encontre de leurs espoirs et de leurs objectifs. »[208]

En 1971, on pense à Paris que la Commission n'a rien compris à ce que doit être la CSCE ; on l'accuse de raisonner comme si la conférence ne devait mettre en présence que la CE et les pays de l'Est. De plus, d'après les services diplomatiques français, « la Commission paraît imaginer que la conférence sera une sorte de Kennedy Round à l'échelle paneuropéenne au cours duquel on négociera des accords concrets bilatéraux ou multilatéraux. »[209]

Le Quai d'Orsay réclame à ses partenaires européens, notamment aux Allemands et aux Britanniques – toujours influencés par le très européen Edward Heath – qui se montrent particulièrement favorables à la participation de la Commission ou d'une délégation de la Communauté à la conférence, de ne pas laisser se développer une confusion entre, d'une part, les actions possibles à la CSCE dans les domaines de coopération économique qui sont de la compétence exclusive des Etats membres du Marché commun et, d'autre part, les actions dites « communautaires », intéressant les questions tarifaires et contingentaires à propos desquelles s'exercent les compétences de la Communauté. Dans le premier cas, les Français suggèrent que les Etats membres présentent à Helsinki leurs propositions en leur nom propre après harmonisation des positions ; dans le second cas, le président du Conseil des ministres, en exercice, de la CEE doit être le porte-parole de la CE[210].

---

[207] Entretien Pompidou/Brandt, 22 juin 1973, Bonn. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[208] Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 14 octobre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[209] Notes de la sous-direction d'Europe occidentale, 16 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[210] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 février 1972. AMAE, CSCE, vol.1.

Les modalités de participation de la Communauté aux PMP font l'objet d'un accord entre les Neuf, à La Haye en novembre 1972, au moment où commencent les discussions préparatoires d'Helsinki. Les ministres des Affaires étrangères déclarent que des propositions ne peuvent être faites sur les matières relevant de la compétence de la CE qu'au nom de celle-ci et en indiquant de manière appropriée que leur réalisation éventuelle dépend d'un accord avec elle. Ils attribuent au chef de mission du pays exerçant la présidence du Conseil, le soin de soulever éventuellement les points touchant aux compétences communautaires. Par ailleurs, ils envisagent une coordination sur place, entre les délégations des Neuf et avec la participation de la Commission, chaque fois que sont soulevées des questions qui, de l'avis de tous les Etats membres, touchent aux compétences des Communautés. A cet effet et malgré les réticences françaises, la Commission pourra être présente à Helsinki. Néanmoins, les ministres renvoient à plus tard la question d'une éventuelle participation de la CE à la conférence elle-même[211].

Quand, au printemps 1973, les Neuf reprennent le dossier au moment des négociations relatives au contenu de la corbeille économique de la CSCE, l'opposition de Paris redouble de vigueur. Pompidou refuse catégoriquement toute une série de propositions provenant des partenaires de la France et qui visent à fixer les conditions de la participation de la CE à la CSCE. Le président n'accepte pas qu'une déclaration soit faite dès le début de la conférence au nom de la Communauté, ni que soit constituée une délégation communautaire. Il estime que les Neuf devront « s'abstenir de prendre des initiatives qui seraient de nature, au nom d'un certain parallélisme, à faciliter le renforcement autour de l'URSS du système d'intégration que constitue le COMECON. »[212] Au contraire, l'Elysée juge très efficace le système de réunions quotidiennes entre les neuf délégations à Helsinki qui bénéficient, en outre, d'une réelle marge de manœuvre par rapport à leurs administrations centrales respectives. Suite à la forte pression exercée par la Commission, la France admet finalement, en juin 1973, l'idée qu'une déclaration soit faite au nom de la CEE – en tant que groupement d'Etats à vocation économique –, à l'issue des PMP, par la présidence belge[213]. Précisons que, à l'inverse, les décisions relevant de la CPE sont prises au nom de chacun des neuf Etats qui forment la Communauté : il s'agit bel et bien d'une coopération politique interétatique et non, comme dans le cas du Marché commun, d'un transfert de souveraineté dans un domaine précis, celui des questions tarifaires et contingentaires, à des instances supranationales.

De novembre 1972 à la mi-janvier 1973, les discussions à neuf lors des PMP portent principalement sur la rédaction des projets de mandats communs et sur la stratégie à adopter pour que ces documents soient à la fois fermes, précis et acceptables par les Soviétiques. C'est à ce moment-là que la France convainc ses partenaires de déposer des textes suffisamment détaillés afin de ne pas encourager les pays de l'Est à mettre en avant des libellés exagérément simplifiés. Il importe également de négocier, pour chaque commission et sous-commission, des

[211] Télégramme au départ n°713/719, de Puaux, adressé à la délégation française auprès des Communautés européennes à Bruxelles, 23 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[212] Circulaire n°185 annotée par Georges Pompidou, 20 mars 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-1974.
[213] Note n°140 du service de la coopération économique du MAE, 4 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

termes de référence à intégrer ensuite dans les mandats[214]. Néanmoins, pour ne pas provoquer l'URSS et ses alliés, Paris propose que le projet général d'ordre du jour soit déposé à Helsinki par une seule délégation, celle qui préside la CE, puis que les textes élaborés en commun sur chaque thème des trois corbeilles soient déposés par les pays du Benelux, le Danemark, l'Irlande ou l'Italie. La France ne souhaite pas que la RFA et la Grande-Bretagne interviennent dans le dépôt des mandats communautaires en raison de « l'intérêt trop vif marqué par les Allemands pour les questions économiques et scientifiques » et de « l'hostilité de principe des pays de l'Est à l'encontre de toute initiative d'origine britannique » [215].

Pour ce qui est des Français eux-mêmes, ils veulent éviter de présenter les mandats de la CE, qu'ils jugent trop précis, afin de pouvoir s'en détacher plus facilement au cas où il faudrait apparaître plus flexible devant les Soviétiques ; d'autant plus que Paris considère les documents des Neuf comme une simple base de discussion et non comme des textes totalement agréés figeant les positions de la CE[216]. En d'autres termes, la France continue de jouer sur les deux tableaux et cherche toujours à se donner un rôle de conciliateur entre l'Est et l'Ouest, quitte à remettre en cause la solidarité communautaire. C'est d'ailleurs dans cette même optique qu'elle entend informer Moscou du contenu des mandats avant qu'ils ne soient rendus publics. On perçoit donc ici une limite essentielle de la CPE telle qu'elle est pratiquée par la France : s'il ne fait aucun doute que l'engagement de Paris dans la coopération politique européenne a pour but à long terme de favoriser la réunification de l'Europe par la diffusion de valeurs démocratiques, cet engagement répond cependant, sur les court et moyen termes, à des motivations avant tout nationales. On retrouve une fois encore la vision gaullienne du monde et de l'Europe, qui fait de la France un acteur clé du processus de détente, au détriment parfois de la cohésion occidentale.

Toutefois, malgré leur souci permanent de ne pas provoquer les Soviétiques, les Français manifestent un réel attachement à la promotion des idéaux ouest-européens au-delà du rideau de fer. Cette donnée est d'autant plus importante que la contribution majeure de la CPE aux PMP porte sur la troisième corbeille, notamment sur les questions de la plus libre circulation et des échanges culturels. Au grand dam des pays de l'Est, les Neuf distinguent ces thèmes de la coopération économique dans le but de réduire le contrôle étatique sur le plus libre mouvement et souligner l'importance des aspects non-étatiques de la sécurité[217]. Dès la fin de 1972, une position commune est établie sur ces problèmes cruciaux ainsi que sur le principe des droits de l'homme : les neuf ministres des Affaires étrangères s'entendent pour proposer à Helsinki la

[214] Télégrammes d'André, n°905-908 du 11 décembre 1972, n°992-995 du 14 décembre 1972, n°998-999 du 15 décembre 1972 ; télégramme au départ n°357-59, de Puaux, vers Helsinki, 13 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[215] Note CSCE n°74, 3 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.28 ; à Helsinki, les représentants soviétiques constatent avec irritation la présence, parmi les collaborateurs de l'ambassadeur du Royaume-Uni, d'une diplomate expulsée de Moscou. D'après Gérard André, elle apparaît, à leurs yeux, comme le rappel permanent du sort que Londres a réservé en 1971 à cent-cinq de leurs ressortissants. Télégramme n°1029/33, d'André, 21 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[216] Note CSCE, 14 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

[217] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.66.

création d'une commission « sur le développement des contacts entre les hommes, l'accroissement des échanges culturels et l'élargissement de la diffusion de l'information »[218].

Leur attitude paraît plus réfléchie que celle des Etats-Unis qui, eux, préfèrent une commission dénommée « libre mouvement des peuples, idées et informations », afin d'aller droit au but et de terminer la conférence le plus vite possible. De là à penser que l'intitulé américain vise à décourager les Soviétiques de réunir la CSCE, il n'y a qu'un pas. Car, à la fin de l'année 1972, Washington continue de porter un intérêt tout relatif à la conférence[219], pressant Moscou d'entamer rapidement les négociations MBFR qui, on l'a vu, correspondent davantage à la conception américaine de la détente. Quoi qu'il en soit, grâce à l'insistance des Européens de l'Ouest, les droits de l'homme deviennent un objet de la négociation Est-Ouest, ce qui est totalement nouveau[220].

Le 15 janvier 1973, les Neuf procèdent à une démonstration éclatante de leur unité, à la grande surprise des Soviétiques, de leurs alliés et des pays neutres, en déposant à Helsinki des projets de mandats sur l'ensemble des thèmes de la CSCE. Pour les responsables diplomatiques français, ce jour représente l'un des moments les plus forts de l'ensemble du processus d'Helsinki. Chaque projet de mandat est déposé en tant que document national par une délégation différente : la Belgique, qui préside la Communauté, présente l'ensemble des projets d'ordre du jour et ceux portant uniquement sur la deuxième corbeille ; l'Italie met sur la table des négociations les textes relatifs à la première corbeille ; le Danemark fait de même avec la troisième corbeille[221]. L'objectif est d'obtenir, de toutes les délégations présentes aux PMP, qu'elles prennent position sur chacun des points des propositions déposées, permettant ainsi l'identification des sujets sur lesquels il faut une négociation. Cette méthode s'oppose à la tactique des pays de l'Est qui veut qu'on laisse de côté les points les plus épineux pour n'aborder que ceux sur lesquels un accord est facile[222].

Les Américains, eux aussi ébahis par une pareille cohésion, laissent les Neuf mener la danse à Helsinki pour leur prouver qu'ils les soutiennent et qu'ils ne cherchent pas à entraver la CPE, malgré leur inquiétude quant à un affaiblissement de l'Alliance atlantique[223]. En janvier 1973, les Etats-Unis sont en réalité surtout préoccupés d'une part par les négociations qu'ils mènent à Paris avec le Nord-Vietnam pour mettre fin aux combats dans la péninsule indochinoise et d'autre part par le procès des « cinq cambrioleurs », de leur chef et de leur commanditaire direct accusés d'avoir posé des micros dans l'immeuble du Watergate, quartier général du parti démocrate, pendant la campagne électorale de 1972.

---

[218] Circulaire n°603, de Puaux, 22 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[219] Sarah B. SNYDER, "The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975", in Matthias SCHULZ and Thomas A. SCHWARTZ (eds.), *The Strained Alliance. US – European relations from Nixon to Carter*, Cambridge University Press, 2009, p.264.

[220] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.53.

[221] Circulaire NR 26, de Courcel, 13 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.28. Le seul désaccord entre les Neuf concerne l'élaboration d'une déclaration sur le niveau des forces militaires en Europe et l'indivisibilité, combattue par la France, entre sécurité politique et sécurité militaire.

[222] Rapport du président du Comité politique, 12 mars 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.

[223] Michael COLEY MORGAN, « North America, Atlanticism and the making of the Final Act », *art.cit.*, pp.29-30.

L'initiative collective du 15 janvier n'est pas sans provoquer quelques jalousies, dont la principale provient de Madrid. Les Espagnols, qui ne cachent pas leur envie d'adhérer à la CE, font pression sur les Français pour que ceux-ci acceptent de les associer davantage aux décisions des Neuf en outrepassant les objections des pays du Benelux sur le caractère autoritaire du régime franquiste. Craignant d'abord que l'association d'un pays neutre aux propositions émanant de la CPE ne discrédite les projets de mandats élaborés en commun et ne donne un argument supplémentaire aux Soviétiques pour les refuser[224], la France en vient peu à peu, et de manière discrète, à informer régulièrement l'Espagne des discussions à neuf. Franco vieillissant, on est persuadé au Quai d'Orsay que la péninsule ibérique est amenée à faire une entrée rapide dans le Marché commun[225]. Associer Madrid à certaines décisions de la CPE permet en outre de se prémunir contre ce qui pourrait arriver à la mort du dictateur : l'Espagne, qui depuis Lénine apparaît comme une terre propice à la révolution et à l'implantation du communisme[226], est susceptible de devenir la prochaine victime européenne de la course aux territoires entre les deux blocs. On préfère en France que les Espagnols n'aient pas à choisir et se rangent immédiatement dans le camp de l'Europe.

L'arrivée de Michel Jobert au Quai d'Orsay en mars 1973 renforce davantage l'engagement de la France dans la CPE. Principal instigateur du rapprochement franco-britannique depuis 1969, le nouveau ministre des Affaires étrangères est un ardent défenseur de la coopération politique entre les Neuf et entretient d'excellentes relations avec ses homologues allemand et anglais qui le préfèrent à Maurice Schumann. Jobert devient d'autant plus le pilier de la politique étrangère française que Georges Pompidou, malade, s'investit de moins en moins dans l'élaboration quotidienne de la doctrine extérieure du pays[227].

A Helsinki, les Français font tout pour garder la main au sein des neuf délégations. En avril 1973, ils élaborent le document destiné à servir de modèle au rapport final des PMP. Accepté par les Huit, il s'inspire largement des conceptions françaises sur l'organisation, l'ordre du jour, la participation, le lieu et la date de la CSCE. Ainsi, il ne fait aucune référence à la participation de la Communauté à la conférence[228]. Mais face au blocage des pourparlers préparatoires au printemps 1973, Paris remet en cause les méthodes de travail du sous-comité CSCE, « excessivement formalistes », dans une période où il faut réagir vite. Si les Danois soutiennent le point de vue français, ce n'est pas le cas des autres membres de la CE pour lesquels plus longtemps on résisterait aux prétentions soviétiques, meilleur serait le compromis final. Claude Arnaud met la pression sur ses partenaires en leur indiquant que la négociation sera dénouée par d'autres si les Neuf continuent de s'enliser dans leurs procédures internes. L'intervention française a pour conséquence une simplification de la prise de décision au sein

[224] Note CSCE n°74, 3 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.28.
[225] Note de l'ambassade de France en Espagne, 24 février 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[226] Jean-Marc MORICEAU (dir.), *Les campagnes dans les évolutions sociales et politiques en Europe, des années 1830 à la fin des années 1920*, Paris, SEDES/CNED, 2006, p.228.
[227] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.96.
[228] Circulaire n°253, de Courcel, 26 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

du sous-comité qui accroît encore l'indépendance des délégations à l'égard des administrations centrales[229].

3. L'URSS doit-elle reconnaître la CEE ? Les limites de l'engagement de la France dans la CPE

Pour la Commission européenne et la plupart des Etats membres de la Communauté, l'un des principaux objectifs que les Neuf doivent assigner à la CSCE est de faire reconnaître l'existence de la CEE par Moscou et ses satellites. Certes, Brejnev a déjà fait un pas en avant en janvier 1969 en admettant la capacité des pays ouest-européens à s'organiser en structures fortes et durables, mais on est encore loin de la reconnaissance pleine et entière du Marché commun[230]. A l'Ouest, le soupçon pèse lourdement sur le bloc de l'Est de vouloir, au contraire, faire de la CSCE un instrument permettant de rendre caduque la construction européenne en développant le commerce paneuropéen et la lutte contre les mesures discriminatoires. Richard Coudenhove-Kalergi, le père de la *Paneuropa*, demande aux dirigeants d'Europe occidentale, dont Georges Pompidou, de ne pas s'engager dans une conférence avec l'Est avant d'avoir accompli l'union politique des Neuf[231].

Or, contrairement à ses partenaires – l'Allemagne en particulier, soucieuse de voir la Communauté accompagner et soutenir sa politique d'ouverture à l'Est[232] –, la France ne souhaite pas que la CSCE soit un vecteur de la reconnaissance de la CEE par le pacte de Varsovie. Cette prise de position soulève la très importante question des limites de l'engagement français dans la CPE. La crainte de Paris repose sur le fait qu'en s'associant aux Huit pour réclamer la reconnaissance, la France pourrait donner l'impression qu'elle soutient un nouveau bloc, composé de pays qui n'ont pas de relations avec l'Est aussi bonnes que les siennes, et qu'elle remet en cause la politique gaullienne d'indépendance. Une politique des Neuf trop intégrée conduirait inévitablement à transformer la conférence en une sorte d'affrontement entre blocs d'un type nouveau et aurait l'inconvénient de fournir à l'URSS des arguments « pour renforcer sa pression en Europe de l'Est, sous prétexte de vigilance idéologique. »[233] Moscou n'hésiterait pas à opposer à la CEE sa propre organisation économique, le COMECON ou CAEM (Conseil d'Assistance Economique Mutuelle), dont ils voudraient faire le principal interlocuteur des Neuf. Ces derniers seraient ainsi responsables de

[229] Circulaire n°216, de Courcel, 2 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[230] Marie-Pierre REY, « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », *art.cit.*, pp.52-69.
[231] Lettre de R. Coudenhove-Kalergi à Georges Pompidou, 4 juin 1971. AN, 5 AG 2 1050. Citée dans Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.108.
[232] Note n°7 du service de coopération économique du MAE, 10 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[233] Télégramme n°7582/91, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

l'attribution, à une organisation qu'ils ne reconnaissent pas, de compétences qu'elle ne possède pas jusqu'alors, renforçant sa tutelle sur ses Etats membres[234].

Mais il faut surtout voir dans les réticences françaises à faire reconnaître la CEE par l'Est une forme d'égoïsme commercial. Encore en 1972, la France considère que les compétences commerciales de la Communauté se limitent aux domaines contingentaires et tarifaires et qu'il revient à chaque Etat membre de développer ses échanges avec des pays tiers comme il l'entend. Cela s'explique par le fait que – nous y reviendrons dans le chapitre sur la deuxième corbeille – les relations économiques franco-soviétiques au début de la présidence de Georges Pompidou soient particulièrement dynamiques : le volume des échanges connait une augmentation continue et le nombre de grands contrats d'équipement ne cesse de croître jusqu'en 1973[235]. Il est donc hors de question pour Paris de partager avec d'autres les dividendes de la politique gaullienne de détente initiée avant tout le monde, même si la RFA et l'Italie figurent elles aussi parmi les principaux partenaires commerciaux de l'URSS à l'Ouest. C'est dans cette optique que les Français insèrent dans le communiqué final du sommet de Paris d'octobre 1972 la formule selon laquelle « les Etats membres se déclarent résolus à promouvoir à l'égard des pays de l'Est une politique de coopération fondée sur la réciprocité »[236]. En d'autres termes, on réaffirme la souveraineté des Etats membres de la CEE en matière de politique commerciale vis-à-vis de l'extérieur, hormis les questions contingentaires et tarifaires.

Le Quai d'Orsay prévoit en outre une offensive conjuguée, à la CSCE, des pays de l'Est et des Etats-Unis contre la CEE, la politique agricole et la politique commerciale communes. Aussi la CE devrait-elle se préparer à faire face à ces attaques plutôt que de s'attacher à obtenir sa reconnaissance. Le but majeur de la conférence en matière économique doit être, selon Paris, d'amener l'Est à s'associer davantage à la multilatéralisation du commerce qui se développe à l'Ouest depuis 1945[237].

Pompidou avance deux raisons supplémentaires essentielles à son refus de rechercher à tout prix la reconnaissance : d'une part, il ne souhaite pas, vis-à-vis des Soviétiques, créer la sensation de dresser constamment de nouveaux obstacles à la CSCE et à son bon déroulement ; d'autre part, les satellites de Moscou, qui nouent des liens officieux avec la CEE, conduisent eux-mêmes leur puissance de tutelle à envisager d'admettre l'existence du groupement d'Etat ouest-européen[238]. Clairvoyant, le président de la République est aussi particulièrement bien

---

[234] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017. Créé en 1949, le COMECON est essentiellement une instance chargée de coordonner les plans de production nationaux et sert l'objectif interne de l'encouragement de la coopération économique et technique entre les économies nationales de ses Etats membres. Il n'existe pas de marché commun ; les échanges commerciaux et la coopération technique et scientifique dans le COMECON ne s'accomplissent que sur la base d'accords bilatéraux entre les différents pays membres. L'organisation n'émet que des recommandations que ses membres ne sont pas forcés de suivre. Il n'y a donc aucune politique d'échanges extérieurs commune comme dans la CEE.

[235] Marie-Pierre REY, *Le dilemme russe, la Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Paris, Flammarion, 2002, p.312.

[236] Jean TOUSCOZ, « Les diverses formes de la coopération Est-Ouest en Europe », *Etudes Internationales*, vol. IV, n°3, septembre 1973, p.248.

[237] Note n°7 du service de coopération économique du MAE, 10 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.

[238] Entretien Pompidou/Brandt, 11 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.

informé des discussions qui se déroulent à ce sujet de l'autre côté du rideau de fer. L'année 1971 est marquée par un vigoureux débat, au sein du COMECON, entre partisans et opposants au rapprochement avec la CEE[239]. Alors que la Roumanie souhaite éviter tout contact entre le Marché commun et le CAEM, qu'elle assimile à du bloc à bloc, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, dont la majeure partie des produits d'importation provient des Etats de la Communauté, poussent Moscou à trouver rapidement un moyen d'institutionnaliser les relations avec la CEE sans porter atteinte à l'organisation économique du pacte de Varsovie, d'autant plus que la plupart de leurs accords temporaires passés avec les Neuf arrivent à expiration en 1974.

Face à la pression des satellites géographiquement les plus proches de la Communauté et aux recommandations des experts du ministère soviétique du Commerce extérieur et du Comité d'Etat pour la Science et la Technologie[240], l'URSS infléchit sa position en janvier 1972 et la modifie complètement en mars lorsque Brejnev évoque publiquement les possibilités de coopération entre le Marché commun et les pays socialistes, reconnaissant de fait que la CEE est une réalité. L'initiative est suivie, en décembre 1972, par une proposition du Secrétaire général du PCUS d'ouvrir des négociations sur un accord commercial entre la CEE et le COMECON[241]. A l'Ouest, on perçoit comme une manifestation de bonne volonté la réévaluation de l'attitude soviétique à l'égard de la construction européenne ; mais on comprend également qu'elle a pour but de faire un geste en direction de l'opposition conservatrice ouest-allemande afin que le *Bundestag* ratifie au plus vite le traité de Moscou. Par ailleurs, le Kremlin ne veut pas laisser ses alliés définir eux-mêmes la politique du CAEM sur les relations avec la CEE et entend bien reprendre la main[242].

Cela ne signifie cependant pas que la reconnaissance de la Communauté européenne est imminente : le Comité exécutif du COMECON décide, en avril 1972, de ne la reconnaître qu'au regard des résultats de la CSCE. Mais cette stratégie est réduite à néant par le refus de Pompidou de lier la reconnaissance au processus d'Helsinki. L'URSS explique à ses satellites que chacun des Six puis des Neuf souhaite, de manière individuelle et malgré la CEE, échanger bilatéralement avec les pays de l'Est et que l'objectif reste la suppression de la politique commerciale commune[243]. Mais la tactique consistant à approcher chaque Etat du Marché commun séparément et ainsi à tenter d'outrepasser l'organisation interne de la CEE est un échec, la politique commerciale commune demeurant primordiale pour les Neuf.

Brejnev se voit par conséquent contraint d'effectuer un nouveau pas vers la Communauté, en 1973, en multipliant les contacts informels avec elle. Son but désormais est d'obtenir, nous

---

[239] Cf. les travaux de Suvi KANSIKAS, notamment sa thèse : *Bloc-building and interdependence. The Soviet Union, the CMEA and the policy towards the EEC, 1969-1976*, à paraître.

[240] Ces experts préconisent des transferts de technologie et l'accroissement des importations en provenance de l'Ouest pour réaliser les objectifs du neuvième plan quinquennal fondé sur la modernisation de l'industrie soviétique dans les domaines de la pétrochimie, la métallurgie et l'automobile. Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki Process, 1969-75 », *art.cit.*, p.69.

[241] Télégramme n°8690/99, de Seydoux, 22 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

[242] Takeshi YAMAMOTO, « Détente or Integration ? EC Response to Soviet Policy Change towards the Common Market, 1970-75 », in *Cold War History*, Vol.7, n°1, pp.76-80.

[243] Suvi KANSIKAS, *Bloc-building and interdependence. The Soviet Union, the CMEA and the policy towards the EEC, 1969-1976*, à paraître.

y reviendrons, l'extension à l'URSS de la clause de la nation la plus favorisée et la fin des quotas d'importation. Il maintient cependant le principe selon lequel la CEE ne sera reconnue que si les Occidentaux admettent, via la CSCE, la pérennité du *statu quo* territorial en Europe. En d'autres termes, la reconnaissance de la situation à l'Ouest ne se fera qu'en échange de la reconnaissance de la situation à l'Est[244].

4. L'OTAN laissée pour compte ?

Le dynamisme des Neuf dans la préparation de la CSCE ne doit pas faire oublier que la CPE n'est pas le seul cadre de concertation occidentale. Jusqu'en 1972, c'est à l'OTAN principalement que les Européens de l'Ouest discutent de l'organisation et de l'agenda de la conférence. Avec l'approfondissement de la coopération politique sous l'égide de Pompidou, Heath et Brandt en 1971-72, se pose la question du lien à établir entre les instances de l'Alliance atlantique et de la Communauté européenne en ce qui concerne la préparation de la CSCE. Le débat virulent qui s'ouvre alors entre les Neuf oppose d'emblée les partisans du strict égalitarisme entre les deux organes et les défenseurs de la préférence communautaire. La première catégorie regroupe notamment les Pays-Bas et le Danemark pour qui la consultation avec les Etats-Unis est fondamentale dans l'élaboration des mandats de la conférence[245]. Fers de lance du groupe des opposants, la France et la Grande-Bretagne – l'influence d'Edward Heath est ici manifeste – considèrent qu'une implication trop importante de l'Alliance dans la CSCE donnerait aux Soviétiques une excuse supplémentaire pour imposer leur discipline de bloc à leurs alliés, ce qui irait à l'encontre du credo ouest-européen selon lequel la conférence peut favoriser la libéralisation à l'Est[246].

De plus, l'entente bilatérale soviéto-américaine sur la CSCE et les MBFR, qui aiguise la crainte de Londres et Paris que Washington puisse accepter les propositions avancées par les Soviétiques à Helsinki au détriment des intérêts européens, conduit Français et Britanniques à privilégier la CPE. Le *condominium* entre les deux Grands sur les problèmes militaires explique d'ailleurs que la question des mesures de confiance (MDC) abordée dans la première corbeille soit laissée à la compétence de l'OTAN sans que la France ne s'y oppose[247] : il s'agit pour Paris de préserver sa marge de manœuvre dans l'Alliance. Lors de son retrait du commandement intégré en 1966, la France s'était en effet réservé le droit de soulever au

---

[244] *Ibid.*

[245] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.

[246] Daniel MÖCKLI, « The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security », *art.cit.*, p.149 ; en août 1972, la France bloque la proposition américaine d'envoyer aux PMP d'Helsinki des représentants du SACEUR et le président du Comité militaire de l'OTAN. Paris juge cette idée « inutile et inopportune : inutile, étant donné que la préparation multilatérale de la CSCE n'a pas pour objet de rechercher un accord sur le fond des problèmes et qu'aussi bien, des consultations se poursuivront à Evere durant cette phase préparatoire. Inopportune, parce que la présence d'un groupe de militaires de l'OTAN dans la capitale finlandaise dès le stade des premiers contacts entre les chefs de mission donnerait inévitablement l'impression que les Occidentaux approchent la conférence comme une rencontre de bloc à bloc. » Télégramme au départ n°183/184, d'Alphand, 5 août 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[247] Schumann admet que les MDC soient l'apanage de l'OTAN lors de la séance ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord du 7 décembre 1972 à Bruxelles. AMAE, CSCE, vol.29.

Conseil de l'Atlantique Nord des questions affectant la politique militaire générale de l'Alliance ; les MDC lui fournissent l'occasion de le faire et, ainsi, de participer aux conversations alliées sur un problème militaire. Les Français continuent par ailleurs de considérer l'OTAN comme le pilier essentiel de la défense de l'Europe occidentale ; étant donné qu'il ne saurait y avoir, en 1972, de concurrence entre l'organisation atlantique et la Communauté européenne dans le domaine de la défense, Paris n'a en réalité d'autre choix que de laisser la première s'occuper des MDC.

A l'inverse, des concepts comme les droits de l'homme et la libre circulation ne s'intègrent pas dans la conception de la détente imaginée par Kissinger[248]. En outre, certains pays de l'Alliance atlantique comme la Grèce, la Turquie ou le Portugal ne sont pas des démocraties et auraient bien des difficultés à accepter des propositions sur la libre circulation ou les échanges culturels[249]. Or, depuis le traité de Rome de 1957, les pays membres de la CE présentent ces principes comme des composantes fondamentales de leur unité et de leur identité politique, en s'appuyant sur la Convention Européenne de Protection des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales de 1950[250]. La France estime enfin qu'il est plus facile de parvenir à une harmonisation des positions à six ou à neuf qu'à quinze ; Schumann va plus loin en précisant que Paris peut plus aisément imposer ses vues à neuf pays qu'à quinze[251].

Il ne faut cependant pas présenter l'OTAN comme une instance où toute discussion sur les droits de l'homme est bannie, au contraire : les archives montrent clairement que jusqu'en 1972, le Conseil de l'Atlantique Nord collecte l'ensemble des idées émises par ses membres sur les contacts entre les hommes, la réunification des familles, le brouillage radio et bien d'autres thèmes retrouvés plus tard dans la troisième corbeille d'Helsinki ; il faut dire que, forte de ses vingt-trois années d'expérience, l'OTAN est particulièrement bien équipée pour faire face à de tels travaux de compilation et de concertation. Ainsi, en janvier 1972, le Comité politique de l'Alliance décide de préparer un dossier complet sur chaque thème susceptible de figurer à l'ordre du jour de la CSCE ; le premier dossier constitué a trait à la libre circulation des personnes[252]. Mais, à l'été 1972, Français et Italiens parlent de la même voix pour manifester leur mécontentement à l'égard de la timidité dont fait preuve l'OTAN sur les échanges culturels, thème qui leur tient particulièrement à cœur[253]. Ce qui manque, souligne Daniel Möckli, c'est un accord entre Occidentaux sur les objectifs et la tactique à privilégier[254]. Le profil bas américain rend cela difficile car, contrairement aux Européens, les Etats-Unis ne semblent pas appréhender la CSCE de manière sérieuse et n'aspirent pas à des résultats concrets, ce qui ne les empêche pas d'être des partenaires loyaux durant les négociations.

---

[248] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.62.
[249] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[250] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.50.
[251] Note du 27 mai 1973, signée de la main de Maurice Schumann. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[252] Dépêche de François de Rose, 26 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[253] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.24. Pompidou se montre quant à lui surpris que l'on puisse discuter de questions culturelles à l'OTAN ; note manuscrite du président, mai ou juin 1973. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[254] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.63.

La RFA se montre plus hésitante vis-à-vis du choix entre OTAN et CPE comme organe de préparation occidentale de la CSCE ; elle oscille entre le besoin de s'assurer de la présence réconfortante des Américains et celui de ne pas laisser les Français prendre seuls les rênes de la CPE. En août 1972, le directeur politique allemand Berndt von Staden explique à son homologue français que, quoi qu'il arrive, les Soviétiques ne laisseront pas d'autonomie aux pays de l'Est, donc autant préconiser d'emblée le bloc à bloc et se concerter directement au sein de l'Alliance atlantique[255]. Mais, très vite, Bonn se rend compte que les Neuf possèdent de réels moyens de coercition et sont capables d'élaborer une stratégie pouvant conduire à une amélioration des conditions de vie à l'Est, y compris en RDA[256]. Preuve en est qu'à la fin de l'année 1972, les pays de la CE réussissent à produire un rapport commun sur les objectifs et tactiques des PMP et disposent déjà de projets de mandats sur les éléments essentiels de la CSCE.

Aussi la date du 16 novembre 1972 apparaît-elle comme une véritable césure dans l'histoire des relations transatlantiques lorsque, pour la première fois, les Huit – l'Irlande est absente – se présentent collectivement au Conseil de l'OTAN et soumettent leur rapport sur les PMP, invitant les autres pays de l'Alliance à le commenter. Le succès est d'autant plus important pour la CPE que le document dont il est issu est adopté en tant que base des discussions intra-occidentales sur la préparation de la CSCE et s'apprête à influencer considérablement les orientations de l'Ouest dans son ensemble[257].

En parallèle, la France met un point d'honneur à proclamer qu'elle ne se sent liée à aucun document produit par l'OTAN sur la CSCE et qu'elle n'acceptera jamais qu'une proposition soit faite à Helsinki au nom de l'Alliance, quel qu'en soit le sujet[258], même si cela n'empêche pas que les Alliés puissent harmoniser leurs positions[259]. En décembre 1972, Schumann demande officiellement, lors de la session ministérielle de l'OTAN, que l'Alliance atlantique, en tant que groupement militaire, respecte les prérogatives politiques des Neuf et laisse la CSCE les consolider[260]. Pour cette raison, Paris n'accepte pas que les documents émanant des instances de la CE chargées de préparer la conférence soient distribués au Conseil atlantique, sauf de façon exceptionnelle et à titre officieux[261]. Là encore, il s'agit pour la France de préserver sa marge de manœuvre vis-à-vis de l'Alliance : en refusant que des propositions soient émises au nom de l'OTAN, elle évite d'apparaître comme solidaire des positions atlantiques – même si elle l'est vraiment – et peut continuer de se poser, face aux pays de l'Est, en pourfendeur des blocs.

---

[255] Entretien des directeurs politiques français et allemand, 11 août 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[256] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.63.
[257] *Ibid.*, p.65.
[258] Dépêche de François de Rose, 4 février 1972. AMAE, CSCE, vol.22 ; Dépêche de la sous-direction d'Europe orientale, 10 avril 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[259] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 24 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[260] Séance ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, 7 décembre 1972, Bruxelles. AMAE, CSCE, vol.29.
[261] Notes de la sous-direction d'Europe orientale, 15 et 16 décembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

Un compromis est peu à peu élaboré au sujet du lien entre la CPE et l'OTAN : le pays exerçant la présidence de la Communauté informe les Alliés des thèmes abordés dans le cadre de la CPE, mais pas du déroulement et de l'agenda des comités des Neuf sur la CSCE. Les membres de la CE présentent à l'OTAN leurs projets de mandats une fois qu'ils ont été agréés par les neuf Etats pour que les autres pays puissent les commenter. Mais le consensus communautaire, fruit de longues heures de discussions, reste fragile et la France s'oppose constamment aux amendements de l'Alliance. Si cette dernière envisage la modification d'un texte, il doit être rediscuté au préalable au sein des comités CPE[262].

5. La concertation franco-soviétique

Si l'engagement de la France dans la préparation de la CSCE se fait pour une bonne part dans les cadres ouest-européen et atlantique, Paris tient plus que jamais à sauvegarder le sacro-saint principe gaullien de dépassement des divergences idéologiques et entend poursuivre la concertation avec Moscou sur tous les aspects de la conférence ; les responsables politiques et diplomatiques français n'hésitent en outre pas à se présenter comme les soutiens les plus précoces au projet de réunion paneuropéenne[263], ce qui est faux puisque la France est en l'occurrence l'un des derniers pays occidentaux à l'avoir formellement accepté. De leur côté, les Soviétiques profitent des velléités françaises d'indépendance pour tenter d'influencer le bloc occidental. Entre 1972 et 1974, Français et Russes multiplient les rencontres à tous les niveaux, à Paris, Moscou, Helsinki, Genève et New York, même si ces entretiens demeurent le plus souvent secrets, l'Elysée ne souhaitant pas éveiller les soupçons de ses partenaires de la CPE qui pourraient l'accuser de jouer un double jeu[264]. Les Soviétiques informent régulièrement les Français des résultats de leurs conversations avec d'autres Occidentaux, y compris avec les Américains[265].

Le caractère secret des rencontres franco-soviétiques s'accentue au fur et à mesure de l'avancée des travaux préparatoires de la CSCE ; lorsque Moscou demande l'institutionnalisation d'un groupe de concertation avec les Français, ces derniers refusent, estimant les discussions bilatérales officieuses entre les deux pays tout à fait efficaces[266]. Paris déploie d'incroyables efforts pour dissimuler à ses partenaires ouest-européens sa double concertation. Ainsi, à son homologue allemand Walter Scheel, Maurice Schumann indique, en janvier 1973, que lors de la rencontre entre Pompidou et Brejnev à Minsk, le Premier secrétaire du PCUS « a beaucoup et même trop insisté sur la nécessité de la concertation franco-

[262] Angela ROMANO, « Western Europe's self-assertion towards the superpowers : the CSCE chance and its aftermath » in Anne DEIGHTON, Gérard BOSSUAT (dir.), *L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale*, *op.cit.*, pp.158-159.
[263] Note CSCE n°66, 21 décembre 1972. AMAE, CSCE, vol.26.
[264] Entretien Alphand/Kovalev, 23 février 1972 rapporté par le télégramme n°1241/1251. AN, 5 AG 2 1017. URSS. 1969-74.
[265] Les entretiens de Nixon avec Brejnev puis Gromyko en mai 1972 sont présentés en détail aux Français par les Soviétiques. Télégramme n°4139/4147, de Seydoux, 30 mai 1972. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[266] Télégramme n°389-98, d'André, 31 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

soviétique » ; or, rappelle le ministre, la concertation à neuf demeure primordiale pour la France[267]. Toujours est-il qu'en mai 1973, au moment où l'on dresse un premier bilan des PMP, la délégation française à Helsinki constate que le succès des discussions préparatoires tient, pour une grande partie, aux consultations répétées entre la France et l'URSS[268]. Puis, à Rambouillet en juin 1973, Pompidou et Brejnev confient à Jobert et Gromyko le soin de garder un contact étroit sur la CSCE et d'aboutir à des décisions importantes qui ne soient pas seulement de façade[269].

Mais cette entente est aussi une affaire de personnalités. A la lecture des comptes rendus d'entretiens entre Brejnev et Pompidou, on s'aperçoit que les deux hommes s'apprécient sincèrement. L'un comme l'autre montrent en permanence que ce sont eux qui prennent les décisions finales ; même quand la maladie l'immobilise pendant des semaines entières, le président français continue à intervenir sur les sujets les plus sensibles. A Zaslavl en janvier 1973, alors que la querelle des mandats bat son plein, Brejnev présente à Pompidou le premier projet de mandat soviétique s'inspirant du modèle français selon lequel les textes doivent être précis et relativement détaillés. Le chef du Kremlin joue la carte de la confiance mutuelle entre deux hommes d'Etat pour essayer de rallier son interlocuteur à son projet de mandat :

> « Nous avons déjà établi un projet de document et, puisque nous sommes des amis et que nous coopérons, nous avons décidé de vous en communiquer une copie. La France est le premier pays à qui nous le faisons. Cela vous permettra d'y réfléchir, j'espère que votre examen ne sera pas trop critique. Si vous avez des critiques à formuler, ne les faites qu'au plus haut niveau. Il serait prématuré de le confier à Schumann, Gromyko, Abrassimov et Seydoux. Dans ce document, nous avons tenu compte de vos désirs. Je ne sais si nous y avons réussi. Certes, il nous faudra tenir compte aussi de l'avis d'autres pays. Nous avons distingué trois thèmes de discussion, comme vous le souhaitiez. Nous n'en avons encore parlé ni avec Brandt ni avec Nixon, mais vous comprendrez qu'il nous faudra bientôt leur envoyer ce texte. Vous serez néanmoins les premiers à l'avoir, dès demain. Cela est conforme à notre principe de consultation. Et nous avons cherché à corriger tous les défauts de Schumann. »[270]

Brejnev, qui fait de la CSCE une affaire personnelle et donc s'y intéresse de très près, écrit à Pompidou chaque fois que les négociations d'Helsinki achoppent sur un point qui lui tient à cœur en rappelant l'ancienneté des relations franco-soviétiques et l'amitié qui unit les deux peuples. C'est par exemple le cas en avril 1973 à propos du premier point de l'ordre du jour sur les relations entre Etats[271]. D'ailleurs, le but de Moscou est d'étendre aux rapports entre tous les Etats d'Europe les principes élaborés pour les relations bilatérales entre la France et l'URSS, notamment l' « énoncé des principes » du 30 octobre 1971. Acceptant cela, les Français proposent même d'en faire une ligne de conduite de la concertation franco-soviétique aux PMP[272].

---

[267] Entretien Schumann/Scheel, 22 janvier 1973. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[268] Note CSCE n°162, 24 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[269] Entretiens Pompidou/Brejnev, 25-27 juin 1973, Rambouillet. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[270] Brejnev à Pompidou, 11 janvier 1973, Zaslavl. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[271] Note de J-B Raimond, 11 avril 1973. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[272] Entretien Alphand/Doubinine, 1er décembre 1972, Paris. AMAE, CSCE, vol.26.

III. La doctrine française de la CSCE

Au cours des mois de préparation de la CSCE, chaque participant définit sa vision de la CSCE, sur la forme comme sur le fond, déterminant ainsi les thèmes qu'il souhaiterait voir négocier durant la conférence proprement dite. Trois grands sujets se dégagent depuis 1969 : la sécurité, la coopération économique et technique, les contacts humains et culturels. Le problème de la création d'un organisme permanent entraîne la création d'une quatrième corbeille au début des PMP, puis s'ajoute le thème nouveau de la sécurité et de la coopération en Méditerranée. Il s'agit de voir comment la France aborde ces questions avant la CSCE et quelle priorité elle accorde à chacune d'entre elles.

1. L'embryon du Décalogue de la détente

Le 22 novembre 1972, le Quai d'Orsay reçoit un mémorandum provenant de la communauté des réfugiés roumains en Espagne suppliant les Occidentaux de faire en sorte que la CSCE ne se transforme pas « en un nouveau pacte de Yalta »[273], confirmant ainsi la suspicion qui pèse sur les intentions soviétiques à Helsinki. On l'a vu, l'essentiel pour Moscou est de parvenir à la confirmation du *statu quo* en Europe en faisant accepter aux pays de l'Ouest les principes du non-recours à la force et de l'inviolabilité des frontières – on a vu dans le chapitre précédent que les Soviétiques ont dû renoncer au principe d'intangibilité, notamment sous la pression de la RFA – tels qu'ils sont réaffirmés dans la déclaration de Prague le 26 janvier 1972 par le pacte de Varsovie[274] ; dans ce but, les Soviétiques, posant ainsi leurs propres limites au rapprochement Est-Ouest, cherchent à insérer dans la déclaration sur les principes l'expression de « coexistence pacifique », que les Etats-Unis acceptent officiellement – c'est le seul pays occidental à le faire – dans le texte Nixon-Brejnev de juin 1972, et, par voie de conséquence, la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée. Pour les Français, la conférence doit justement permettre d'empêcher le gel de la division Est-Ouest, rendre la parole à toutes les nations du continent et éviter de consacrer le *condominium* des deux Grands, d'où l'idée ouest-européenne de contrebalancer les principes désirés par les Soviétiques par d'autres règles.

C'est à l'OTAN que la France formule progressivement sa position quant au contenu de la première corbeille, mais elle ne prend aucun engagement qui l'obligerait à demeurer solidaire des décisions de l'Alliance. Contrairement à la RFA, elle ne veut pas que l'OTAN prépare un texte précis sur les principes mais souhaite réserver les discussions sur ces questions à la conférence elle-même, pas aux PMP[275]. A l'égard de l'élaboration du code de bonne conduite

[273] Mémorandum des réfugiés roumains en Espagne, 22 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[274] Dans la déclaration de Prague, l'URSS et ses alliés formulent l'idée que la renonciation à toute revendication territoriale est la condition *sine qua non* de la paix en Europe. Cf. Victor-Yves GHEBALI, « La CSCE et le mythe de l'immutabilité des frontières en Europe », *Nouvelle Europe*, n°5, mai 1991, p.24.
[275] Entretien Puaux/von Staden, 24 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.

des relations intra-européennes, les Français, précurseurs de la détente Est-Ouest, se sentent investis d'une responsabilité qu'aucun autre pays occidental ne possède : les discussions relatives à la première corbeille de la CSCE sont l'occasion ou jamais de concrétiser la politique initiée par le général de Gaulle. Il importe de ne pas décevoir ceux des pays de l'Est, au premier rang desquels se situe la Roumanie[276], qui attendent de la France l'affirmation de certains principes qui sont le fondement de l'indépendance nationale française[277]. Ces principes doivent s'appuyer sur l'idée qu'il existe des valeurs européennes communes au-delà des différences de régime, ce qui doit permettre un remplacement progressif de l'affrontement entre les systèmes par la solidarité entre les hommes. Selon le représentant de la France à l'OTAN, cette idée s'oppose efficacement au dangereux concept de « coexistence pacifique »[278]. Alors que la préparation multilatérale est en passe de débuter, Georges Pompidou expose à Edward Heath les objectifs qu'il assigne à la conférence :

> « Nous avons été amenés à constater que l'idée initiale de l'URSS était de profiter de la conférence pour faire accepter par tout le monde le *statu quo* des frontières et celui des régimes, encore que ce dernier aspect eût été difficile à déclarer publiquement. Nous n'avons pas d'objections majeures contre le *statu quo* des frontières. Même l'Allemagne ne songe pas à la possibilité de les modifier et la réunification lui paraît remise à un avenir imprévisible. Pour ce qui est des régimes, nous pensons qu'il n'y a certes aucune chance que l'URSS laisse un pays socialiste renverser le sien et abandonner le système. Nous croyons néanmoins qu'un rapprochement, des échanges, la coopération et la contagion entre les deux mondes nous offrent des chances de faire diffuser le virus de la liberté, plutôt que d'être nous-mêmes contaminés. C'est là un pari, mais il a des chances d'être progressivement gagné. »[279]

Face aux velléités soviétiques, les responsables français privilégient quatre questions : celle de la liberté de choix des Etats par rapport aux systèmes d'alliance, celle de la liberté des individus, celle de la non intervention dans les affaires intérieures et celle des frontières. Sur la première, il est évident qu'il s'agit de replacer un principe majeur de la politique gaullienne de détente au centre des relations Est-Ouest. Sur la deuxième, la France démontre son attachement aux fondements de l'identité politique européenne définie par les Neuf et souhaite faire du respect des droits de l'homme un principe essentiel des relations internationales en Europe. Sur la troisième question, Paris entend insérer dans le code de bonne conduite l'idée selon laquelle

---

[276] En novembre 1971, la Roumanie demande à la France de se joindre à elle pour faire en sorte que la CSCE ne consacre ni la situation héritée de la Seconde Guerre mondiale, ni le droit que s'est arrogé l'URSS d'intervenir dans les affaires des Etats du Pacte de Varsovie. La conférence doit en outre reconnaître le droit de chaque peuple à décider de son propre avenir. Bucarest souhaite que la CSCE débouche sur des engagements juridiques précis et sur l'institutionnalisation du dialogue Est-Ouest. Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

[277] Projet de note, probablement de septembre 1972. AMAE, CSCE, vol.22.

[278] Dépêche n°175, de Rose, 23 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923. Dans son télégramme n°1549 du 7 septembre 1972, Roger Seydoux rappelle, à propos de la coexistence pacifique, que « Lénine avait élaboré et appliqué cette idée dans le cadre de la paix réalisée à Brest-Litovsk avec l'Allemagne pour en mesurer le caractère ambigu : la lutte contre l'impérialisme continue sans recours à la guerre mais par d'autres moyens. Il ne faut pas oublier que ce même terme implique une solidarité accrue au sein du camp socialiste et, par conséquent, la vigilance idéologique, puisqu'il s'agit de maintenir le caractère différencié des régimes sociaux. On peut donc dire, sans forcer l'analyse, que la « Doctrine Brejnev » n'est que la face cachée du principe de la coexistence pacifique. » AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[279] Entretien Pompidou/Heath, 19 mars 1972, Chequers Court. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.

l'interdiction de toute intervention s'applique quel que soit le régime politique et social des Etats en question et quelles que soient les alliances auxquelles ils appartiennent[280].

Sur la quatrième, les Français constatent, en février 1972, qu'aucun des projets présentés au Conseil de l'Atlantique Nord, à propos des principes, ne fait mention du problème des frontières européennes alors que chacun sait qu'il sera demandé aux Occidentaux une confirmation explicite des frontières ; en d'autres termes, l'intégrité territoriale doit faire l'objet d'un paragraphe distinct mentionnant concrètement les frontières existantes en Europe, faute de quoi la position des Occidentaux ne serait pas crédible[281]. Néanmoins, toujours d'après Paris, il faut éviter tout ce qui peut apparaître comme une reconnaissance ou qui peut permettre « de présenter la conférence comme un substitut de règlement de paix allemand », ce qui reviendrait à geler définitivement les frontières. Les responsables de la diplomatie française estiment donc possible d'accepter une mention des frontières en Europe à condition de ne pas dépasser la limite à laquelle les Allemands eux-mêmes se sont arrêtés lors de la signature des traités de Moscou et de Varsovie, c'est-à-dire de parler de « respect » des frontières et non de reconnaissance[282]. Il importe surtout de préserver la possibilité d'un changement pacifique des frontières. Cette attitude dénote d'une part le soutien résolu que portent les Français aux velléités allemandes de réunification, d'autre part leur souci permanent de ne pas voir remis en cause leurs droits et responsabilités sur l'Allemagne. Car il est clair qu'un traité de paix mettrait fin aux droits quadripartites et conduirait à l'évacuation du territoire allemand par les troupes alliées, laissant la France sans aucun droit de regard sur le sort de son voisin d'outre-Rhin.

Aussi Français, Allemands, Britanniques et Américains tiennent-ils à garantir le statut quadripartite de l'Allemagne et de Berlin et, dès octobre 1971, envisagent-ils que la CSCE admette une clause de sauvegarde à ce sujet[283]. De même, tant qu'ils n'ont pas reconnu la RDA, les Alliés pensent devoir imposer un déclinatoire, à Helsinki, selon lequel la participation de la RDA aux PMP ne signifie pas sa reconnaissance[284]. En dépit de l'insistance de Jean Sauvagnargues, ambassadeur de France à Bonn pour qui tous les moyens sont bons pour rappeler sans cesse l'importance des droits quadripartites[285], ils renoncent à tout cela – seulement jusqu'à la première phase de la CSCE à l'été 1973 – lorsque la Finlande, au moment où elle invite les trente-quatre Etats à participer aux PMP, précise que « la participation des gouvernements à diverses phases du processus de négociations en cours ne saurait impliquer la reconnaissance en droit international des conditions politiques existant en Europe. »[286]

---

[280] Proposition française faite à l'OTAN de Convention sur les relations entre Etats. Dépêche n°331, de Rose, 6 avril 1972. AMAE, CSCE, vol.22.
[281] Dépêche n°971, de Rose, 27 octobre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[282] Dépêche n°175, de Rose, 23 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[283] Télégramme n°6941/47, de Sauvagnargues, 27 novembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[284] Télégramme n°5866/84, de Sauvagnargues, 8 octobre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[285] Télégramme n°1326/29, de Sauvagnargues, 7 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31. Sauvagnargues a lui-même contribué à l'élaboration de l'accord quadripartite sur Berlin.
[286] Télégramme au départ n°1218/19, d'Alphand, vers Bonn, 10 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

Si la plupart des principes sont définis à l'OTAN, celui sur les droits de l'homme, considéré comme partie intégrante de l'identité de la Communauté européenne, est d'abord une préoccupation des Neuf : il s'agit de briser la distinction entre les normes qui régissent les relations entre Etats et les normes par lesquelles les Etats doivent traiter les individus. En 1972, pour manifester la volonté communautaire, un diplomate du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères, Gotz von Groll, impliqué dans les négociations de la CSCE, publie un article dans lequel il demande que les droits de l'homme et l'autodétermination soient inclus parmi les principes de base de la conférence[287]. Grâce à l'insistance des Neuf, le thème des droits de l'homme se place au centre des débats transatlantiques : au sommet de l'OTAN qui se tient à Bruxelles en décembre 1972, les ministres de la Communauté s'aperçoivent que cette question gêne des pays comme la Grèce, la Turquie, le Portugal et… les Etats-Unis, d'où le caractère vague du communiqué qui est issu de la réunion[288]. Le 15 janvier 1973, avec le dépôt des mandats des Neuf à Helsinki, les droits de l'homme, perçus par les Soviétiques comme une ingérence inacceptable dans les affaires internes des pays de l'Est, font leur entrée officielle sur la scène des relations Est-Ouest.

Au cours des PMP, la Suisse essaye en outre de faire inscrire à l'ordre du jour de la CSCE la question d'un système de règlement pacifique des différends auquel les neutres et certains Occidentaux se montrent favorables. Elaboré par le jurisconsulte Rudolf Bindschelder, ce projet émane de plusieurs constatations selon lesquelles la conférence devra d'une part aborder le problème de la sécurité en termes concrets, d'autre part effacer l'aspect ambigu de l'interdiction générale du recours à la force dans les relations internationales et, enfin, adapter à l'Europe le principe du règlement pacifique des différends[289]. En raison de l'hésitation des Neuf, y compris de la France[290], et de l'hostilité des Etats-Unis et de l'URSS envers des procédures d'arbitrage et de conciliation obligatoires, le projet suisse n'est pas retenu dans les recommandations finales d'Helsinki et son examen reporté ultérieurement[291].

A l'Ouest, la forme que doit prendre la liste des principes sur les relations entre Etats ne fait pas l'unanimité. Pour la RFA, une simple déclaration est suffisante afin de ne créer ni un substitut de traité de paix ni un droit international nouveau. Les Américains veulent un texte court dont la fonction principale serait de contrecarrer la doctrine Brejnev. Quant à la France, elle souhaite un document qui engagerait davantage les Etats signataires que ne le font la Charte des Nations Unies et la Déclaration de l'ONU sur les relations amicales entre Etats d'octobre 1970, jugées trop généralistes[292]. Mais, pour ne pas figer le futur, le document qui ressortira de la CSCE devra être relativement souple ; le Quai d'Orsay songe précocement à un

---

[287] Gotz VON GROLL, « East-West Talks », *Aussenpolitik* , n°23, 1972, p.376. Cité dans Daniel THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.51.
[288] Daniel THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.52.
[289] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente*, *op.cit.*, p.128.
[290] Note CSCE n°78, 9 janvier 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[291] Jean KLEIN, « Les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe débattus dans le cadre de la première commission de la CSCE », in *Annuaire de l'URSS et des pays socialistes européens, 1975*, Librairie Istra, 1977, p.622.
[292] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 21 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.22.

acte, sur le modèle du Congrès de Vienne de 1815[293], à une convention ou à des recommandations[294]. Tous sont d'accord pour ne pas aboutir à un catalogue régional des principes qui « se situerait à mi-chemin entre le droit international général et un prétendu droit international socialiste »[295] et qui permettrait à l'URSS de faire obstacle aux relations transatlantiques et à la construction européenne. A l'Est, on veut donner un caractère contraignant et solennel à ces principes : il s'agit de multilatéraliser les traités de l'*Ostpolitik*.

Les négociations préparatoires d'Helsinki voient donc s'affronter plusieurs conceptions de la détente : celle définie par les Neuf, dynamique, prend rapidement le pas sur celle des Soviétiques qui, elle, est statique car fondée sur le gel de toutes les frontières européennes et la consécration de la doctrine Brejnev. L'irritation des pays de l'Est se fait particulièrement sentir le 15 janvier 1973 quand les Etats de la CE, par le biais d'un projet de mandat italien, couplent le principe de l'inviolabilité des frontières à celui du non-recours à la force, signifiant ainsi que le changement des frontières demeure possible par des moyens pacifiques. D'autant plus que les Neuf ajoutent à cela les principes des droits de l'homme et de l'auto-détermination des peuples.

Dès lors, le but des Soviétiques est d'obtenir d'une part le découplage de l'inviolabilité et du non-recours à la force, la première ne pouvant être une simple application de la seconde, d'autre part que l'inviolabilité des frontières soit inscrite à la première place de la liste des principes. Ainsi, malgré son renoncement – lors de la signature du traité de Moscou en 1970 – à l'idée d'intangibilité des frontières au profit de celle d'inviolabilité, l'URSS continue d'interpréter la seconde comme un synonyme de la première : proclamer l'inviolabilité des frontières équivaut, dans l'esprit des décideurs du Kremlin, à en interdire toute modification. Pour parvenir à ses fins, Moscou tente d'utiliser les velléités françaises d'indépendance en se basant sur le document franco-soviétique signé en octobre 1971 et dans lequel l'inviolabilité figure au premier rang des principes censés procéder aux relations entre les deux pays. De plus, multilatéraliser l'énoncé des principes bilatéraux d'octobre 1971 permettrait d'éviter que des questions délicates ayant trait à la doctrine Brejnev ne soient soulevées à la CSCE puisque rien ne la contredit dans ce document[296].

En s'appuyant sur un discours bien rodé et fondé sur le souvenir de la Seconde Guerre mondiale[297], les Soviétiques demandent donc aux représentants du Quai d'Orsay, ainsi qu'au président de la République à qui un projet de document sur les principes est remis lors de la rencontre de Zaslavl, de convaincre les Occidentaux du bien fondé de leur conception pour la sécurité européenne[298] : l'inviolabilité des frontières constitue le meilleur moyen de « couper définitivement l'herbe sous le pied aux revanchistes de toute nature »[299].

---

[293] Entretien avec Paul Poudade, 16 décembre 2008, Paris.
[294] Note n°246 des Affaires juridiques, 7 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[295] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente*, *op.cit.*, pp.74-75.
[296] Note CSCE n°66, 21 décembre 1972. AMAE, CSCE, vol.26.
[297] L'exemple de discours de ce genre le plus marquant est celui tenu par le représentant soviétique à Helsinki, Mendelevitch, auprès de Gérard André en mars 1973. Télégramme n°1309-22, d'André, 29 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[298] A Zaslavl, en janvier 1973, Brejnev remet à Pompidou un projet de document final sur les principes qui, selon le Quai d'Orsay, va trop loin sur les frontières, pas assez sur les autres principes ; télégramme au départ n°1231/33,

L'importance que l'URSS accorde à la France fait son effet : celle-ci, qui n'est à la base pas celui des Neuf qui tient le plus à préserver le lien entre inviolabilité et non-recours à la force, se dit rapidement prête à accepter une rédaction ne faisant pas apparaître un lien précis entre les deux notions puisque, de toute façon, inviolabilité ne signifie pas intangibilité[300]. Préférant prendre du recul, les Français décident finalement de laisser aux Allemands régler ce problème comme ils l'entendent puisque ce sont eux les principaux concernés[301] ; ils rappellent cependant aux Soviétiques que ce thème constitue une priorité pour des pays comme l'Irlande et l'Espagne, respectivement préoccupées par l'Irlande du Nord et Gibraltar, qui envisagent à terme une modification des frontières[302]. Aussi le sous-comité CSCE des Neuf à Helsinki apprécie-t-il le remarquable dynamisme dont font preuve les Irlandais et les Espagnols durant les discussions sur le statut des frontières[303]. Quant aux Allemands, leur priorité est de maintenir ouverte la possibilité d'un retour à l'unité allemande. Pour cela, ils rappellent aux Soviétiques le contenu de la « lettre sur l'unité allemande » remises aux pays de l'Est au moment de la signature des traités de l'*Ostpolitik* : ces traités ne vont pas à l'encontre de l'objectif politique de la RFA consistant à « œuvrer à la création d'un état de paix en Europe où le peuple allemand retrouverait son unité dans la libre autodétermination. »[304]

Cette question soulève un autre débat, relatif aux sources juridiques des principes. La France prend la tête des pays pour lesquels les principes doivent se référer explicitement à la Charte des Nations Unies, universelle et ayant une valeur supérieure à tout autre document, et à la Déclaration de l'ONU sur les relations amicales où les deux principes sont liés[305]. Ces textes permettent ainsi de justifier l'indivisibilité et l'interdépendance des principes, auxquelles les Soviétiques sont opposés mais qui ont l'immense avantage de mettre sur un pied d'égalité l'inviolabilité des frontières, le non-recours à la force, le respect des droits de l'homme et l'autodétermination des peuples[306]. Les Français, contrairement aux Allemands qui admettent uniquement les textes de l'ONU, souhaitent en outre que référence soit faite aux traités bilatéraux. Bonn ne veut pas multilatéraliser les traités de l'*Ostpolitik* : il importe de préserver le lien explicite qui y est effectué entre l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force[307] ; ces traités pourraient être dénaturés s'ils étaient intégrés parmi les sources juridiques des principes[308]. Paris tente discrètement un compromis avec les Soviétiques en leur

---

de Courcel, vers Washington, 7 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.22. Voir aussi l'entretien Lipkowski/Kovalev du 28 mai 1973 à Moscou. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.

[299] Formule employée par Kouznetsov, premier vice-ministre du Minindiel, lors d'un entretien avec Claude Arnaud. Télégramme 1286/91, de Vimont, 24 février 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

[300] Circulaire n°125, de Puaux, 23 février 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

[301] Note n°109, CSCE, 20 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.22.

[302] Entretien Lipkowski/Kovalev, 28 mai 1973, Moscou. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.

[303] Rapport du président du sous-comité CSCE, 17 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.27.

[304] Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe*, *op.cit.*, p.260.

[305] Document de la délégation française au groupe de travail à Helsinki, 12 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.21 ; note n°246 des Affaires juridiques, 7 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.22.

[306] Note n°276 des Affaires juridiques, 13 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.22.

[307] Télégramme au départ n°119/25, de Puaux, vers Helsinki, 5 mars 1973 ; circulaire n°155, de Courcel, 8 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

[308] Télégramme n°1326/29, de Sauvagnargues, 7 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

demandant de choisir les principes qu'ils souhaitent retenir des traités bilatéraux en échange d'une référence aux textes des Nations unies, en vain[309].

Le 1er mars 1973, la RDA propose, lors de la première réunion à Helsinki du groupe de travail au niveau des experts, sa version du code de bonne conduite, omettant volontairement les droits de l'homme et l'autodétermination, ce qui suscite l'ire des Occidentaux et bloque complètement la négociation. Les Neuf, l'OTAN et quatre neutres – l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Suisse – déclarent ne pas participer à la CSCE si ces principes ne figurent pas à son ordre du jour[310]. L'Ouest soutient par ailleurs la proposition du Vatican d'intégrer, dans le code de bonne conduite, la liberté religieuse[311], idée immédiatement appuyée par la Pologne[312] mais qui suscite la colère du représentant soviétique, Lev Mendelevitch, pour qui cela n'a rien à faire dans les principes : la France vient en aide au nonce apostolique Mgr Silvestrini en faisant valoir que la liberté religieuse doit être directement rattachée aux droits de l'homme[313]. L'Est se voit par conséquent contraint à des concessions.

Les Occidentaux de la CE profitent du blocage sur la première corbeille pour faire avancer les discussions sur la troisième : ils pourraient songer à séparer l'inviolabilité des frontières du non-recours à la force si les Soviétiques acceptaient d'aborder le problème des échanges des idées et des hommes sans mentionner le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures dans le préambule du mandat relatif à la troisième corbeille[314]. Pour Moscou, ce « marchandage mesquin » n'est pas conforme à la réalité des choses puisque la reconnaissance du *statu quo* en Europe est un fait déjà acquis ne nécessitant plus qu'une sanction multilatérale, tandis que le développement multilatéral des échanges culturels et humains appartient à l'avenir et relève du système des relations bilatérales[315].

On se dirige vers un déblocage de la négociation sur les frontières lorsque, à la mi-mars 1973, Andreï Gromyko, dans ses entretiens avec les autorités de la RFA, déclare que pour les dirigeants soviétiques, l'inviolabilité des frontières n'exclut pas leur modification par accord entre les gouvernements concernés. Satisfait de ces paroles, Bonn renonce à subordonner ce principe au non-recours à la force[316]. Les Allemands, en précisant bien que leur décision ne préjuge en rien la rédaction du document final de la CSCE, se montrent prêts à donner leur accord au projet de mandat suisse qui sépare les deux concepts mais qui place le principe du non-recours à la force avant l'inviolabilité des frontières[317].

Mais ce sont les Italiens, dépositaires du mandat des Neuf sur le code de bonne conduite et convaincus que le moment des concessions n'est pas encore venu, qui maintiennent le blocage, déterminés à faire accepter aux Soviétiques un lien clair et net entre les deux principes en

[309] Télégramme n°813/18, d'André, 2 mars 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[310] Daniel THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.59.
[311] Dépêche n°118, de René Brouillet, 20 avril 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[312] La Pologne est le seul pays de l'Est à soutenir la proposition du Vatican. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[313] Télégramme au départ n°202/204, de Courcel, vers Helsinki, 4 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[314] Circulaire n°290, de Courcel, 16 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.28.
[315] Télégramme n°2196/2201, de Vimont, 13 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[316] Circulaire n°173, de Puaux, 17 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.28.
[317] Télégramme au départ n°119/25, de Puaux, vers Helsinki, 5 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.28 ; Télégramme 1478/82, de Sauvagnargues, 16 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

question. Ils remarquent que la traduction en russe du mot « inviolabilité » donne « indestructibilité »[318]. On estime à Rome qu'il ne faut pas innover, ni créer pour l'Europe des règles différentes de celles universellement admises : l'inviolabilité des frontières ne figure comme principe de droit dans aucun document international généralement accepté ; ce n'est qu'un point d'application du non-recours à la force[319]. Vue la signification que le Kremlin confère à l'inviolabilité et le caractère juridique inédit qu'il confère à ce principe, les Italiens craignent qu'une séparation d'avec le non-recours à la force ne revienne à interdire aux Européens tout progrès vers l'unité et à créer un droit international spécifique à l'Europe, ce qui compromettrait la souveraineté des pays européens et donnerait à l'URSS un droit de regard sur la construction européenne[320]. Face à l'agacement des représentants de l'URSS et de la RDA, les Français se posent en modérateurs et tentent de faire infléchir les positions isolées de l'Italie, sinon les Neuf risquent de se discréditer face à l'Est, de perdre la main à Helsinki et, par conséquent, de conduire les Etats-Unis et l'URSS à décider seuls de mettre un terme aux PMP, consacrant ainsi le *condominium* tant redouté[321]. De plus, pour la France, il importe de faire des concessions sur la première corbeille pour être gagnant sur la troisième, car l'enjeu repose sur l'ensemble des discussions préparatoires, pas seulement sur les principes[322].

Le 11 avril 1973, dix principes sont retenus par le groupe de rédaction chargé de cette question mais il n'y a toujours pas de consensus. Le non-recours à la force précède l'inviolabilité des frontières mais, dans son discours en séance plénière, le soviétique Nicolaï Podgorny les inverse en intercalant deux principes entre chacun d'eux. Néanmoins, l'URSS admet l'inclusion du respect des droits de l'homme et du droit d'autodétermination des peuples en échange de l'abandon du lien entre l'inviolabilité et le non-recours à la force. La négociation butte sur le lien, voulu par les Occidentaux, entre les principes, dont la meilleure définition se trouve dans la déclaration de l'ONU sur les relations amicales entre Etats mais que les Soviétiques ne veulent pas voir figurer en tant que source juridique. Quant à l'Italie, elle ne démord pas de sa position[323]. Alors que commence la dernière session des PMP fin avril 1973, les discussions restent dans l'impasse.

Les Occidentaux assistent alors à un rapprochement franco-américain inattendu destiné à accélérer les choses. Paris et Washington, pressés d'en finir avec les pourparlers préparatoires mais pour des raisons différentes, profitent des instances atlantiques pour exercer une forte pression sur les Italiens et les Néerlandais, qui bloquent respectivement les négociations sur l'ordre du jour des première et troisième corbeilles. Si le but des Américains est de passer rapidement aux MBFR, celui des Français est de permettre aux Neuf de garder l'initiative : les deux délégations soulignent, à l'OTAN, la nécessité de saisir les occasions de concrétiser un accord chaque fois qu'elles se présentent, d'autant plus que, pour la France, des manœuvres de retardement indisposent les neutres en leur enlevant la possibilité de peser dans le débat, ce à

[318] Télégramme n°1001/04, de Charles Lucet, 24 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[319] Télégramme n°1139-1143, d'André, 22 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[320] Télégramme n°675/79, de Rose, 22 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[321] Télégramme au départ n°271-280, de Courcel, vers Rome, 27 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.28.
[322] Télégramme n°707/713, de Rose, 28 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[323] Télégramme n°1541/48, d'André, 11 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

quoi Paris tient beaucoup[324]. En outre, l'attitude négative de l'URSS sur l'inviolabilité des frontières ne signifie pas qu'elle n'évoluera pas ; l'expérience prouve que les Soviétiques sont lents à se mouvoir, ce n'est pas en recourant à des ultimatums qu'on les y aidera[325]. L'effet est immédiat : l'OTAN décide de faire préciser publiquement à l'URSS ce qu'elle entend par distinction entre inviolabilité des frontières et non-recours à la force et de lui faire accepter la référence, dans le mandat de la première corbeille, à la déclaration de l'ONU sur les relations amicales.

L'épisode révèle la position ambiguë dans laquelle se trouve la France : elle s'aperçoit que l'OTAN, grâce au soutien que lui apportent les Etats-Unis, apparaît la meilleure instance capable de faire avancer les discussions mais, en parallèle, elle axe son discours sur l'efficacité inégalable de la CPE quand il s'agit de déterminer des positions communes. Par ailleurs, il lui faut exhorter les Neuf à s'engager enfin dans la voie de la conférence proprement dite, tout en se gardant d'invoquer la nécessité de respecter le calendrier Brejnev/Kissinger dont elle a toujours considéré qu'il ne devait pas être imposé aux Européens par Moscou et Washington[326].

Les Soviétiques, eux aussi pressés de mettre fin aux PMP, acceptent, à la mi-mai 1973, la référence à la Déclaration des Nations unies et donc l'égalité des principes. Le 25 mai, le groupe de rédaction sur les principes approuve l'ordre d'énumération figuré dans le projet suisse qui place le non-recours à la force en tête. Devant l'attitude mitigée de l'URSS, la France, qui cherche toujours à se montrer conciliante avec les Russes, précise que cet ordre ne préfigure pas celui du document final de la CSCE. En parallèle, Paris continue d'appuyer fortement la proposition du Vatican sur la liberté religieuse, adoptée le 25 mai également[327]. Il faut attendre le dernier jour des PMP et une intervention directe de l'ambassadeur de France à Rome, Charles Lucet, auprès de la *Farnesina* pour que l'Italie infléchisse sa position. Les Français s'opposent en particulier au dernier paragraphe du discours de clôture des Italiens sur la possibilité de modifier les frontières européennes en vue de parvenir à l'unification européenne, terme qui va au-delà de la déclaration des Neuf sur l'Union européenne en octobre 1972. Rome accepte de remplacer « unification » par « union »[328].

Parmi les dix principes retenus, « le respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales, c'est-à-dire la liberté de pensée, de conscience, de religion et de croyance » apparaît, en juin 1973, le plus long et le mieux défini. En échange, l'URSS place le principe de non intervention dans les affaires intérieures – à double tranchant pour Moscou puisque s'il peut légitimer la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée, il peut tout autant servir à la blâmer du fait que l'URSS se mêle des affaires intérieures d'un « pays frère » – devant celui des droits de l'homme[329]. Quand se terminent les PMP, chaque camp montre sa satisfaction à l'égard de ce qui s'apprête à devenir le Décalogue de la détente.

---

[324] Télégramme n°756/764, de Rose, 12 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[325] Télégramme n°773/779, de Rose, 13 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[326] Télégramme n°237, de Puaux, 12 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[327] Télégramme n°2417/23, d'André, 26 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[328] Télégramme n°1662/64, de Lucet, 7 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[329] Daniel THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.61.

2. La France au cœur du débat sur l'intégration des aspects militaires de la sécurité dans l'agenda de la CSCE

Alors qu'au printemps 1972 Brejnev et Kissinger s'accordent pour séparer CSCE et MBFR, nombre de pays occidentaux, au premier rang desquels se situe la RFA, cherchent à introduire la question de la réduction des forces dans l'ordre du jour de la conférence. Ils souhaitent également, comme le propose l'ambassadeur du Canada à Helsinki le 1er décembre 1972, l'adoption de mesures « susceptibles d'affermir la confiance entre les pays et de favoriser la stabilité ». Il s'agit de réduire les risques de conflit par accident ou malentendu mais aussi d'empêcher que les manœuvres militaires soviétiques puissent être utilisées pour intimider des pays comme la Roumanie ou la Yougoslavie, voire reproduire les évènements de 1968 en Tchécoslovaquie. Parmi les projets de mandats des Neuf présentés le 15 janvier 1973, l'un d'entre eux, appuyé par les Etats-Unis, prévoit qu'une sous-commission issue de la commission sur la sécurité étudie des mesures de confiance telles que la notification préalable de manœuvres et de mouvements militaires et l'échange d'observateurs lors des manœuvres militaires[330]. Si la réaction des Soviétiques est d'abord négative, ils acceptent ensuite d'ouvrir le débat, considérant que seules les grandes manœuvres doivent être notifiées. Brejnev développe ainsi sa position auprès de Pompidou, en janvier 1973, en lui remettant un document sur les aspects politiques de la CSCE :

> « Quand vous aurez lu ce document, vous verrez qu'il n'est pas si mal que cela. Les questions militaires n'y sont pas mentionnées. Nous souhaiterions pourtant, et il faudra nous consulter là dessus, ajouter au point sur la sécurité et la coopération « certaines mesures propres à établir la confiance et la stabilité. » Nous tenons à ce que cela figure dans notre premier document politique. Et qu'est-ce que ça signifie ? Un petit aspect militaire sera traité sous l'angle politique. Lorsque nous procéderions à de grandes manœuvres, nous en informerions à l'avance tous les pays européens, en précisant : tant de divisions, tant de tanks, tant d'avions, tant de fourgons d'intendance, sur tel territoire […]. Nous vous inviterions à y assister. Cela ne veut pas dire que vous seriez obligés de venir. Je pense que tout cela serait acceptable.
>
> Néanmoins, il faudrait s'entendre : il ne s'agirait que des manœuvres qui auraient lieu dans certaines régions déterminées. Quel besoin auriez-vous d'être informé que trois divisions manœuvrent à Perm, dans la région militaire de l'Oural ? En revanche, si c'est en Biélorussie ou sur la frontière occidentale, ce serait autre chose. Cela représente déjà un élément de confiance. Prenons l'habitude de celle-ci, faisons-en une règle. L'invitation sera envoyée à tout le monde et tous ceux qui voudraient venir observer le pourraient. Ce serait donc un niveau élevé de confiance. »[331]

Si Paris soutient l'idée de mesures de confiance, sa position ne change pas quant à l'évocation, à la CSCE, des aspects militaires de la sécurité et, en particulier, au désarmement. Pour la France, ce dernier doit présenter un caractère universel et non se cantonner au niveau européen, sinon il pourrait porter atteinte à la politique française de défense[332]. Avec l'URSS, les Etats-Unis et l'Italie, elle s'oppose fermement à un projet de mandat suédois dans lequel les

---

[330] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.137.
[331] Entretien Pompidou/Brejnev, 11 janvier 1973, Zaslavl. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[332] Note des Pactes et du désarmement n°201, 17 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.23.

questions de désarmement figurent en bonne place[333]. Les deux Grands n'entendent pas laisser la CSCE interférer sur des négociations MBFR qui relèvent de la compétence des Etats situés dans la zone de limitation concernée et de ceux qui y déploient des troupes. Tout en dénonçant le *condominium*, les Français apprécient l'identité de vues franco-américaine à ce sujet, au moins jusqu'en février 1973.

En effet, en février, les Etats-Unis proposent, aux PMP, d'ajouter au projet de déclaration sur les principes des dispositions nouvelles tendant à lier les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe : pour contenter leurs alliés atlantiques et surtout pour rendre moins difficile la mise en œuvre du calendrier Brejnev-Kissinger, les Américains se montrent soudainement prêts à évoquer le problème général du désarmement et de la limitation des armements (SALT) à Helsinki, voire à autoriser la mise sur pied d'un système d'information sur le déroulement des discussions MBFR de Vienne. Si les Soviétiques préfèrent la première formule[334] et la plupart des Occidentaux la seconde, Georges Pompidou s'oppose catégoriquement à l'une et à l'autre[335] : des mesures efficaces d'ordre militaire ne peuvent que suivre une amélioration du climat politique, et non la précéder ou être simultanées ; le soutien français aux MDC est conforme à cette conception[336]. Dénonçant un accord tacite soviéto-américain qui prouve l'existence d'un *condominium* entre les deux Grands[337], la délégation française à Helsinki, isolée, ne se prive pas de boycotter certaines discussions des PMP relatives aux aspects militaires pour souligner son mécontentement[338].

La vision française des MDC est restrictive, comparée à celle de ses partenaires européens, d'autant plus que le ministre de la Défense Michel Debré pense que même ce sujet ne doit pas figurer à l'ordre du jour de la CSCE[339]. On estime au Quai d'Orsay et à l'État-major des Armées qu'on ne doit avoir à notifier que des mouvements militaires d'envergure, vue la petite taille des manœuvres françaises par rapport à celles des Soviétiques[340]. Or, ces derniers refusent cela. Paris réfute en outre un projet de mandat allemand sur les « mesures de stabilisation » ou « contraintes militaires » : la RFA, préoccupée par sa situation géographique qui la place en première ligne face au bloc de l'Est, propose de rendre obligatoires les notifications des mouvements de troupes – ce qui n'est pas le cas avec les MDC –, de limiter certains de ces mouvements ou même de les interdire, complétant ainsi une réduction mutuelle et équilibrée des forces. Paris comprend immédiatement que ces mesures de stabilisation ne sont applicables qu'en fonction des MBFR et portent atteinte au sacro-saint principe de

[333] Circulaire n°185, de Courcel, 20 mars 1973. AN, 5 AG 2 1035. Affaires européennes. 1969-74.
[334] Télégramme n°2127/32, de Vimont, 6 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[335] Note manuscrite dans la marge du résumé du télégramme circulaire n°185, de Courcel, 20 mars 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.
[336] Circulaire n°121, de Courcel, 22 février 1973. AMAE, CSCE, vol.8.
[337] Télégramme n°381/387, de Rose, 14 février 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[338] C'est par exemple le cas lors des discussions sur un document autrichien fin mars 1973. Télégramme n°1283/93, d'André, 29 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[339] Lettre d'Yves Pagniez à Michel Debré, non datée mais probablement du début de l'année 1973. AMAE, CSCE, vol.23. Le représentant de la France à l'OTAN, François de Rose, n'est pas non plus très favorables aux MDC : selon lui, le principe de la notification des manœuvres est bizarre dans la mesure où il s'appliquerait à des forces qui sont mobiles par nature. Télégramme n°624/628, de Rose, 13 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[340] Note du 2 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.23.

l'indépendance des Etats[341]. De plus, le plan allemand prévoyant la mise sur pied d'un système de vérification, celui-ci serait contrôlé par les seules puissances disposant de satellites en orbite autour de la Terre, à savoir l'URSS et les Etats-Unis[342]. Aussi la France s'oppose-t-elle fermement, à l'OTAN, au plan allemand[343].

Le blocage des négociations d'Helsinki sur les aspects militaires de la sécurité est donc le fait des Français et des Russes, les premiers reprochant aux seconds leur changement de cap sur le lien CSCE/MBFR[344]. Soucieux de ne pas paraître responsables aux yeux des peuples de l'Est du ralentissement des discussions, les représentants de la France aux PMP élaborent une stratégie destinée à concilier leur point de vue et celui des délégations favorables à l'évocation des problèmes de désarmement. Il s'agit d'insérer dans le préambule du mandat de la première corbeille la phrase selon laquelle « les aspects politiques et militaires de la sécurité constituent des éléments essentiels qui se complètent l'un l'autre » : tout en maintenant une idée chère aux neutres et à la plupart des alliés atlantiques, cette phrase lui retire tout caractère opérationnel et en limite la signification à celle d'un considérant sans portée pratique. De même, pour satisfaire à la fois les neutres, la Yougoslavie – qui veulent empêcher les tentatives d'intimidation d'un pays à ses voisins – et l'URSS, Jacques Andréani propose de limiter la notification de mouvements d'envergure aux concentrations de troupes sur les frontières d'un Etat. Enfin, pour contenter les Roumains qui veulent voir la CSCE convenir d'un engagement solennel entre tous les participants de renoncer à l'usage ou la menace de la force, les Français envisagent de lier directement les MDC au principe du non-recours à la force[345].

Désireux d'aller plus loin en matière de sécurité militaire, les participants aux PMP, à l'exception évidente de la France, abandonnent la formule ayant trait à la complémentarité entre les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe, jugée trop générale[346]. A la fin du mois de mai 1973, les Soviétiques, pressés d'en finir, acceptent l'idée française sur les mouvements d'envergure, à condition que les échanges d'observateurs répondent à une invitation de la part de l'Etat concerné[347]. Néanmoins, certains pays continuent d'insister pour qu'un lien clair soit établi entre la CSCE et les MBFR. Si l'URSS, la Grande-Bretagne, le Luxembourg et l'Italie se rallient à l'opposition française, Andréani a bien du mal à convaincre les Néerlandais et les neutres du danger que cela représenterait pour l'Europe occidentale[348]. Une formule médiane est acceptée par tous le 7 juin 1973 : les Etats participants peuvent, s'ils le souhaitent, faire face aux problèmes de sécurité militaire sans s'impliquer dans les points spécifiques, les actions et les conclusions collectives prévues par la CSCE[349]. En d'autres

[341] Note du 6 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[342] Note n°220 des Pactes et du désarmement, 26 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[343] Projet d'intervention, Pactes et désarmement, 1er juin 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[344] Télégramme n°2571/76, d'André, 31 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[345] Note CSCE, 18 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[346] Télégramme n°2371/79, d'André, 25 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[347] Télégramme n°2599/2612, d'André, 1er juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[348] Télégramme n°1596/98, d'André, 1er juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[349] Luigi Vittorio FERRARIS, *Report on a negotiation*, *Helsinki, Geneva, Helsinki. 1972-1975*, Genève, Institut des hautes études internationales, 1979, p.35.

termes, chaque pays est libre d'élaborer pour lui-même un lien entre la CSCE et les MBFR, sans que celui-ci ne soit multilatéral.

Ainsi prennent fin les discussions sur le mandat destiné à la sous-commission chargée des aspects militaires de la sécurité. Paradoxalement, alors que la France s'oppose, depuis le début de la préparation de la CSCE, à ce qu'y soient abordées des questions militaires, c'est elle qui réussit à élaborer le compromis final. En soutenant les MDC, la France réagit de façon concrète à l'intervention militaire du pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie en 1968 : bien que tardives, les mesures prévues dans l'ordre du jour de la conférence montrent que les Occidentaux n'entendent plus laisser les Soviétiques réprimer à leur guise les évolutions politiques en Europe de l'Est. Seul Michel Debré, en exprimant son hostilité aux MDC, ne saisit pas l'occasion de rattraper son dérapage sur « l'erreur de parcours » d'août 1968.

3. L'ordre du jour de la deuxième corbeille : la prudence française

Pour ce qui est du volet économique, scientifique et technique de la CSCE, l'essentiel pour la France et ses partenaires de la CEE est d'éviter que la conférence ne saborde le Marché commun. Sur ce point aussi, certains, à l'instar de l'ambassadeur de France à Moscou Roger Seydoux, craignent la formation d'un *condominium* soviéto-américain qui irait à l'encontre des intérêts européens. Il n'est pas interdit de penser, selon le diplomate français, que « ce serait en échange de mesures tendant à affaiblir les préférences communautaires que les pays de l'Est, et les Russes en particulier, pourraient accepter certains progrès sur le plan culturel, en s'efforçant toutefois de lier les uns aux autres. »[350]

La France de Pompidou montre toutefois son attachement à une coopération économique Est-Ouest destinée à favoriser la convergence des systèmes de part et d'autre du rideau de fer. En ce sens, la vision française de la deuxième corbeille privilégie les questions économiques, même si on dénote parfois quelques divergences entre l'Elysée et le Quai d'Orsay sur ce point. Le président est ainsi plus intéressé par l'insertion de ces sujets dans la CSCE que ne le sont ses services diplomatiques. Toujours est-il que les Français suggèrent d'élargir au minimum le cadre de la corbeille en intégrant par exemple un problème qui fait alors son entrée sur la scène internationale : la protection de l'environnement. Cette préoccupation nouvelle des pays développés se manifeste à travers la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, appelée également « Sommet de la Terre », qui se tient à Stockholm en juin 1972[351]. Mais si la France est prête à étudier, à Helsinki, le thème de la pollution de la planète, elle n'entend pas traiter ceux relatifs à la circulation automobile comme par exemple la mise au point de véhicules mieux sécurisés et de moteurs propres[352] : il importe de ne pas

[350] Télégramme n°7582/91, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[351] Le 29 juin 1972, lors du Sommet de la Terre à Stockholm, la France remet un rapport de 54 pages dans lequel elle présente une série de mesures destinées à protéger l'environnement. AMAE, CSCE, vol.25.
[352] Dépêche de la cellule Environnement du service de Coopération économique du Quai d'Orsay, 9 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.

aller à l'encontre des intérêts économiques du pays. La deuxième corbeille doit certes favoriser les échanges Est-Ouest, mais pas à n'importe quel prix.

La position française sur ce volet de la CSCE demeure généraliste et se fonde sur l'idée selon laquelle cette corbeille ne doit pas constituer un cadre de négociations proprement dites mais plutôt de recommandations[353] ; c'est le groupe *ad hoc* créé par la Communauté européenne qui établit et discute les propositions au nom des Six puis des Neuf. Plus encore que pour les autres questions de l'ordre du jour, les problèmes économiques sont au cœur de la concertation communautaire. On s'en plaint parfois à Paris lorsque l'on songe à la probable influence que pourrait exercer la Commission sur le groupe *ad hoc*. La France tient donc à laisser ouverte la possibilité pour un Etat de la CEE de faire des propositions extracommunautaires[354]. Y compris sur la deuxième corbeille, elle cherche à se poser en partenaire favori des Soviétiques et à éviter que les Neuf se présentent comme un bloc à Helsinki[355], certains responsables français déplorant même que la France soit obligée de partager avec ses partenaires occidentaux sa position privilégié à l'Est en matière commerciale, industrielle et bancaire[356]. Les Français doivent par conséquent concilier préférence nationale et solidarité communautaire.

Pour ce faire, le Quai d'Orsay songe à n'accepter la multilatéralisation que d'opérations qu'il est de l'intérêt français de placer dans un tel contexte : il s'agit de projets – tels que l'environnement, l'énergie, les transports – qui, par leur nature ou par leur coût, impliquent nécessairement la participation de nombreux pays. Cela permettrait d'éviter certaines surenchères du genre de celles auxquelles se livrent les Italiens à propos du gaz en 1970[357]. Paris se méfie également des intentions allemandes sur la deuxième corbeille, suspectant Bonn de vouloir exploiter le thème de l'équilibre à long terme des relations économiques avec l'Amérique d'une part et les pays socialistes de l'autre pour obtenir des réductions du tarif extérieur commun et des préférences agricoles[358]. Enfin, les Français s'inquiètent de la fascination exercée par le dynamisme économique des Etats-Unis et de la RFA sur l'URSS : celle-ci, qui a besoin de moderniser son économie et de valoriser les ressources de la Sibérie, envisage les marchés américain et allemand comme de formidables débouchés. La France doit donc se battre contre pareille concurrence et la CSCE peut l'y aider[359].

Malgré cela, dès le début de la préparation de la conférence, ce sont deux visions de l'économie qui s'affrontent, les Six endossant le rôle de défenseurs du libéralisme occidental.

---

[353] Note n°7/CE du service de Coopération économique, 10 janvier 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[354] Notes de la sous-direction d'Europe occidentale, 16 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922.
[355] Note n°266 du service de Coopération économique, 9 octobre 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[356] Note pour le ministre, de J-P Brunet, 17 octobre 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[357] L'Italie parvient à conclure, cette année-là, un accord avec l'URSS qui fait de la péninsule le premier importateur de gaz soviétique en Europe occidentale. Les Français essayent de rattraper leur retard en ouvrant des discussions avec Moscou mais doivent finalement se contenter d'un maigre résidu de deux milliards de mètres cubes de gaz par an alors que Rome a réussi à en négocier dix milliards. Télégramme n°7601/05, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925. Cf. Jean-Bernard RAIMOND, « Georges Pompidou et l'Union soviétique » in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, pp.171-183.
[358] Télégramme n°7601/05, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[359] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 25 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.

Outre celui qui consiste à préserver la solidarité créée par le Marché commun, l'un de leurs objectifs est de ne pas laisser l'URSS profiter de la CSCE pour tenter d'obtenir des concessions qui lui permettraient de résorber sa crise économique structurelle. Les buts de chacun des deux camps sont perceptibles dès l'émission des premières idées sur le contenu de la deuxième corbeille. Pour la CEE, les mesures envisageables sont la coopération industrielle proprement dite, la mise en valeur des ressources de pétrole et de gaz de l'URSS, l'exploitation des matières premières soviétiques, l'amélioration des contacts d'affaires dans les pays de l'Est, l'amélioration des informations disponibles en ce qui concerne les possibilités commerciales offertes dans ces mêmes pays, le perfectionnement du système d'arbitrage en usage dans les pays communistes européens pour le règlement des litiges commerciaux avec des ressortissants étrangers, les transports ou le tourisme[360]. La France tient particulièrement, et elle le répète à plusieurs reprises à Helsinki, à ce que figure à l'ordre du jour la notion de réciprocité des avantages afin que les concessions en matière commerciale ne proviennent pas exclusivement de l'Ouest[361].

Les pays du Marché commun s'attendent à ce qu'en contrepartie l'URSS et ses alliés réclament l'importation de l'énergie électrique occidentale, l'abaissement des tarifs douaniers, la fin des quotas, l'adhésion au GATT, la suppression du CoCom[362], le développement des relations monétaires et financières Est-Ouest ou encore l'attribution de crédits aux pays de l'Est. A l'exception de celles concernant le CoCom et les crédits, les Six puis les Neuf, qui souhaitent prouver que les obstacles au développement du commerce paneuropéen sont le fait du COMECON et non de la CEE, se montrent prêts à répondre favorablement à ces demandes[363]. Néanmoins, à la différence de ce que souhaite la Commission européenne, les Etats membres, et en particulier la France, considèrent que la CSCE doit seulement définir des orientations et ne pas constituer le cadre des négociations économiques Est-Ouest : le bilatéralisme reste privilégié afin que les pays n'appartenant ni à la CEE ni au bloc de l'Ouest puissent profiter, dans leurs négociations avec l'Est, des mesures proposées par les Neuf lors de la conférence[364].

Les objectifs soviétiques sur la deuxième corbeille vont plus loin que ce que ne l'imaginent les pays de la Communauté : l'essentiel pour Moscou est de se voir octroyer, en échange de la réciprocité voulue par la France, le traitement de la clause de la nation la plus favorisée, ce qui, par voie de conséquence, suppose l'abolition des pratiques commerciales discriminatoires de la CEE[365]. L'Est, notamment la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, cherche également à organiser une coopération industrielle, scientifique et technique paneuropéenne entraînant de fait la multiplication des crédits et des échanges de haute technologie ainsi que de meilleurs

[360] Dépêche 62P du groupe *ad hoc*, 23 octobre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[361] Télégramme n°2258-63, d'André, 23 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[362] Créé en 1949, le Comité de Coordination de la politique commerciale Est-Ouest a pour but d'empêcher que les pays communistes importent des produits militaires ou stratégiques en provenance de l'Ouest ou de certains Etats neutres.
[363] Dépêche 62P du groupe *ad hoc*, 23 octobre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[364] Notes de la sous-direction d'Europe occidentale, 16 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2922 ; rapport du groupe *ad hoc*, 23 novembre 1972. AMAE, CSCE, vol.27.
[365] Télégramme 1853-56, d'André, 8 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.24.

débouchés aux matières premières du bloc de l'Est. Alors que le taux de croissance en URSS ne cesse de décliner, les décideurs soviétiques considèrent comme une nécessité cruciale d'établir des liens économiques entre les deux Europe. Lors de la troisième session des PMP d'Helsinki, c'est à l'élaboration d'un véritable programme de coopération économique qu'en appellent les représentants de Moscou[366].

Officiellement, les Neuf, qui jugent trop vagues les propositions soviétiques, rejettent les demandes relatives au statut de la nation la plus favorisée et à la non-discrimination et exigent des Etats du pacte de Varsovie un peu plus de concret dans leur conception de la deuxième corbeille qui se cantonne à une opposition systématique au Marché commun et à la politique agricole commune[367]. Insistant sur des idées phares telles que la transparence des informations ou les contacts d'affaires, les Neuf se contentent donc, face à la rigidité du bloc communiste, d'intégrer dans l'ordre du jour des termes de référence permettant, au moment de la CSCE, un examen des problèmes spécifiques[368]. Officieusement, la clause de la nation la plus favorisée figure déjà dans des accords passés par certains Etats membres de la Communauté – la France en premier lieu – avec les pays de l'Est[369]. Il faut y voir, une fois de plus, le désir français d'apparaître d'une part comme un partenaire privilégié et d'autre part comme un soutien inconditionnel à l'aspect paneuropéen de la conférence. L'URSS accepte finalement, en mai 1973, de ne plus parler de la clause de la nation la plus favorisée comme d'un principe de droit s'imposant à tous mais se contente de demander qu'on étudie, à la CSCE, les conditions de son application[370]. En contrepartie, les Neuf envisagent d'étudier l'application de la clause mais dans le domaine tarifaire seulement ; le 30 mai 1973, le chapitre de l'ordre du jour sur les échanges commerciaux est adopté par tous les Etats participants aux PMP[371].

En ce qui concerne les échanges scientifiques et techniques, la France, comme la plupart de ses alliés de l'OTAN à l'exception notable de la RFA, est d'emblée très réticente, s'opposant même à ce que la délégation ouest-allemande à Helsinki dépose un projet de mandat sur ce sujet[372]. S'agissant d'un domaine où l'Est a plus à gagner que l'Ouest, elle estime qu'il n'est pas la peine que les Occidentaux prennent les devants. Nombre de diplomates français trouvent en outre dangereux de discuter d'un thème qui se situe fréquemment au centre des plus graves affaires d'espionnage Est-Ouest[373]. Au contraire, les Allemands font de la coopération scientifique et technique avec l'Est une composante essentielle de la détente : premier partenaire industriel ouest-européen de l'URSS, Bonn entend bien se servir de la CSCE pour accroître davantage ses échanges avec les pays socialistes. Cela explique son incroyable dynamisme, au cours des PMP et durant la conférence elle-même, dans les négociations

[366] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75. Optimism, doubt, or defiance ? », *art.cit.*, pp.69-70.
[367] Rapport du président du groupe *ad hoc*, 16 février 1973. AMAE, CSCE, vol.27 ; télégramme n°1323/30, d'André, 29 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[368] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.117.
[369] Dépêche n°12 du service de Coopération économique, 18 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[370] Circulaire n°279, de Courcel, 15 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[371] Télégramme n°2613/18, d'André, 1er juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[372] Télégramme n°266-272, de Rose, 31 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[373] Entretiens avec Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008, et Philippe Husson, 19 février 2009, Paris.

relatives à la deuxième corbeille. Nous verrons que cette situation ne va pas sans créer une certaine concurrence franco-allemande à Genève. Quant aux Soviétiques, c'est à propos d'un autre domaine de coopération que leurs réticences sont les plus exacerbées.

4. L'épineuse troisième corbeille : la France à la recherche du juste milieu

Les Occidentaux et la plupart des pays neutres placent dans la troisième corbeille les échanges culturels, les contacts entre les hommes et la diffusion des idées et de l'information, sujets hautement sensibles dans le bloc oriental, mais qui sont considérés par l'ensemble des pays de l'Ouest – la France y compris – comme la contrepartie aux désirs soviétiques relatifs à la sécurité et aux échanges économiques[374]. Là aussi, et peut-être plus qu'ailleurs, la France cherche à préserver le principe gaullien d'équilibre entre l'Est et l'Ouest en essayant de concilier son lien privilégié avec les Soviétiques – ce qui ne va pas sans susciter quelque méfiance chez les alliés de la France, les Etats-Unis en premier lieu, qui craignent qu'elle ne procède à d'excessives concessions[375] – et la solidarité avec ses partenaires européens. Le maître mot de l'attitude française est donc la prudence, une prudence qui se veut double : d'une part à l'égard de Moscou, d'autre part vis-à-vis des Etats de la Communauté et de l'OTAN.

A l'égard des Russes et de leurs alliés d'abord, il s'agit de ne pas provoquer inutilement le camp d'en face en lui présentant des demandes que l'on sait inapplicables. Paris, pour qui la troisième corbeille doit permettre un rapprochement des esprits, est parfaitement conscient du problème qu'elle pose aux autorités des pays de l'Est. Valerian Zorine, ambassadeur d'URSS en France jusqu'en 1971, perçoit d'emblée les risques que cette corbeille peut faire courir au régime soviétique et à sa mainmise sur l'Europe centrale et orientale[376]. De même, pour le KGB, et en premier lieu pour son chef depuis 1967, Iouri Andropov, aborder de pareils sujets à la CSCE pourrait conduire les diplomates soviétiques à d'abusives concessions, la détente étant considérée par les redoutables services de renseignement d'URSS comme un « cheval de Troie, une diversion idéologique prise contre les pays socialistes, visant à ébranler leurs fondations »[377].

Aussi Georges Pompidou et sa diplomatie se montrent-t-ils prudents au moment de la visite de Brejnev à Paris en octobre 1971, préférant approfondir la préparation de la CSCE au sein des instances de la CPE avant d'adopter des positions définitives sur le contenu de la troisième corbeille[378]. Seuls les échanges culturels sont mis en avant par les Français : d'apparence anodin, ce type de coopération est pourtant porteur d'immenses changements, selon Paris, dans la mesure où elle peut amener l'Est à raisonner autrement qu'à travers l'idéologie marxiste[379]. En outre, Moscou étant persuadé de pouvoir contrôler un domaine soumis à l'appareil d'Etat,

[374] Note de la délégation française au sous-comité CSCE, 23 octobre 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[375] Note anonyme et non datée, probablement du premier semestre 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[376] Entretien avec Paul Poudade, 16 décembre 2008, Paris.
[377] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75. », *art.cit.*, p.74.
[378] Jacques BARIETY, « La France, les droits de l'homme et la conférence d'Helsinki », *art.cit.*, p.308.
[379] Cf. chapitre 3 ; entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.

l'URSS manifeste moins de réticence vis-à-vis des échanges culturels qu'à l'égard des contacts humains, espérant parvenir à noyer les seconds dans les premiers. Les Français comptent au contraire profiter de l'occasion offerte par la CSCE pour faire en sorte que les questions culturelles et humaines échappent à la sphère étatique soviétique[380].

La diplomatie française confère en effet un sens large aux « échanges culturels », y incluant la libre circulation des personnes, des idées et de l'information : il s'agit d'améliorer les échanges universitaires, les échanges artistiques, le tourisme, les rencontres entre jeunes, l'équivalence des diplômes, la diffusion de la presse, le travail des journalistes, la délivrance des visas, les achats de livres étrangers ou encore la circulation des films ; de fait, cela peut apparaître inoffensif mais est susceptible d'enfoncer un coin dans l'autoritarisme soviétique[381]. Il faut surtout voir dans cette définition vaste et un peu naïve des échanges culturels un moyen de ne pas heurter de front les Soviétiques : nous allons voir qu'au moment de la dégradation des rapports entre la France et l'URSS, durant la dernière année du mandat inachevé de Pompidou, cette attitude de compromission se dissipe peu à peu, au profit d'une position moins conciliante et d'un engagement énergique dans l'élaboration de mesures concrètes pour tous les sujets de la troisième corbeille. Ainsi, on assiste à une évolution notable de la doctrine française, surtout vis-à-vis des contacts humains, au fur et à mesure que progressent les PMP puis la CSCE.

En avril 1972, le représentant français à l'OTAN propose d'établir une distinction entre d'une part les problèmes aux répercussions politiques plus importantes, qui soulèveraient plus d'obstacles, et d'autre part les questions pouvant aboutir à des accords concrets et immédiats de plus modeste envergure : le Quai d'Orsay souligne l'intérêt qu'auraient les Occidentaux à présenter leurs suggestions de façon graduelle et en utilisant des formules assez neutres que l'Est ne pourrait pas contester[382]. En mettant sur pied une conférence longue, on pourrait aller du général au particulier et obtenir des concessions de la part des Etats du pacte de Varsovie pour passer d'une étape à l'autre de la CSCE : on commencerait par négocier, en les améliorant, des formes de coopération auxquelles l'Est a déjà souscrit puis on passerait progressivement à des propositions nouvelles[383]. Sur cette question stratégique, les Français se joignent aux Américains pour demander l'abandon de propositions jugées stériles par avance, comme par exemple la cessation du brouillage radio ou la suppression des zones interdites[384].

Au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, une véritable césure apparaît à partir de l'automne 1971 – juste après la conclusion de l'accord quadripartite sur Berlin – entre les partisans de la ligne dure et les adeptes de la conciliation. Parmi les premiers, on trouve notamment la Grande-Bretagne et, surtout, les Pays-Bas. Ces derniers, pour qui la guerre froide idéologique est loin d'être finie et qui estiment qu'une paix réelle ne pourra pas être établie tant que les régimes communistes seront maintenus, soutiennent toutes les propositions ayant un caractère

[380] Entretien Puaux/von Staden, 9 octobre 1972, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[381] Dépêche de Schumann à de Rose, 10 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[382] Dépêche de Schumann à de Rose, 10 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[383] Note de la délégation française au sous-comité CSCE, 23 octobre 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[384] Note CSCE, 9 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.

corrosif pour les pays de l'Est[385]. Contrairement à la conception française, les Etats nordiques entendent séparer les relations culturelles du libre mouvement des personnes afin de les mettre clairement en évidence aux yeux des Soviétiques. Pour le Quai d'Orsay, ces préoccupations sont d'ordre tactique et font douter de la volonté de ces pays de parvenir à un accord. La France, l'Italie, la RFA et le Danemark prennent la tête du deuxième groupe, estimant que la CSCE doit définir des objectifs sur le long terme, comme améliorer les droits de l'homme à l'Est, et approcher la troisième corbeille de façon progressive, ce que suggère l'ambassadeur de France à Moscou, Roger Seydoux[386]. Le but, selon eux, n'est pas de mettre l'URSS dans l'embarras mais bien de donner la possibilité aux satellites de faire entendre leur voix, d'assouplir les contraintes qui freinent les échanges et de généraliser la coopération culturelle Est-Ouest[387].

Quant aux Etats-Unis, leur peu d'entrain à vouloir prendre position sur le sujet frustre de plus en plus leurs alliés et contribue au glissement du débat sur la plus libre circulation des hommes, des idées et de l'information de l'OTAN vers la CPE en 1972. Cette même année amorce néanmoins un changement d'attitude de Washington à l'égard des droits de l'homme qui ne se répercute sur les négociations de la CSCE qu'à partir de 1974 : Moscou impose, à l'été 1972, une « taxe de sortie » aux émigrants, en majorité juifs ; soulevant la question de l'émigration juive en URSS, le sénateur démocrate Henry Jackson propose un amendement excluant l'octroi du statut de la nation la plus favorisée à tout pays restreignant l'émigration. Nixon ayant accordé cette clause à Brejnev lors de leur dernier sommet, le débat prend d'emblée une ampleur politique considérable[388]. Nous y reviendrons plus longuement dans le chapitre suivant.

Au sein des instances de la CPE destinées à préparer la conférence, les Néerlandais, isolés, ont plus de mal à faire valoir leurs positions fermes sur la troisième corbeille face à des Français et des Italiens qui multiplient les efforts pour que la Communauté s'intéresse en priorité et de manière approfondie à la question des échanges culturels tout en y associant les contacts humains et l'information[389]. Or, tout au long de l'année 1972, les Soviétiques refusent le regroupement de ces trois thèmes et font pression, sans succès, sur les Français pour qu'ils acceptent de convaincre leurs partenaires occidentaux d'abandonner ce projet. Brejnev lui-même dit à Hervé Alphand son opposition à l'idée d'étendre les échanges culturels aux personnes et aux idées, préférant des accords bilatéraux à un accord général[390]. En échange,

[385] Floribert BAUDET, « « It was Cold War and we wanted to win ». Human rights, « détente », and the CSCE », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.), *Origins of the European Security System : the Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit*, pp.183-198.
[386] Télégramme n°7582/91, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[387] Note n°755, 16 mai 1972. AMAE, CSCE, vol.7.
[388] Henry KISSINGER, *Diplomatie*, *op.cit.*, p.684.
[389] Note n°89/EU de la sous-direction d'Europe orientale, 12 septembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[390] Circulaire n°111, d'Alphand, 7 mars 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2981.

Moscou propose de rassembler les problèmes culturels et économiques dans un même chapitre consacré à la coopération afin de ne pas surcharger l'ordre du jour[391].

Coincé entre le besoin de se montrer conciliant envers les Russes, celui de travailler au bonheur des peuples d'Europe et celui de demeurer solidaire de ses alliés, Paris suggère de changer le titre des chapitres envisagés par les Occidentaux dans le but de satisfaire tout le monde. L'idée, repoussée au Conseil atlantique, est acceptée par les Huit : la « plus grande liberté de circulation des peuples » et la « plus grande liberté de circulation des idées et de l'information », formulations perçues comme provocatrices par les Soviétiques, se changent en « développement des contacts entre les hommes, accroissement des échanges culturels et élargissement de la diffusion de l'information »[392], termes plus nuancés empruntés aux documents franco-soviétiques du 30 octobre 1971 et que, par conséquent, les pays de l'Est peuvent difficilement récuser[393]. De plus, un tel intitulé évite de distinguer relations culturelles et contacts humains, comme le souhaitent les Pays-Bas et leurs voisins nord-européens[394].

A la fin de l'année 1972, la méthode franco-germano-italienne reposant sur une approche pas à pas de la troisième corbeille devient la ligne de conduite officielle des Neuf ; le projet de mandat commun proposé aux PMP, le 15 janvier 1973, prévoit la création d'une commission dont le nom correspond précisément à la formule française. Pour Bonn, Rome et Paris, c'est un succès qui est loin d'être négligeable.

Au sein du sous-comité CSCE, la France propose de regrouper les thèmes du troisième volet en quatre catégories correspondant aux quatre futures sous-commissions : échanges culturels, éducation, contacts entre les hommes, diffusion de l'information[395]. On procède ensuite à une division du travail qui réserve, sans surprise, à la France la tâche de s'occuper en particulier de la coopération culturelle, des conditions de travail des journalistes et des échanges en matière d'éducation et d'enseignement[396]. Cette spécialisation est prévue non seulement pour les PMP, mais également pour les négociations de la CSCE proprement dite.

Dès lors, la France renforce sa décision de contourner l'Alliance atlantique au profit de la CPE pour ce qui est des questions culturelles : elle juge que les positions des uns et des autres y sont trop divergentes pour laisser l'OTAN prendre en charge un sujet aussi crucial[397]. Privilégier la CPE par rapport à l'OTAN permet aussi à la France de démontrer sa volonté d'éviter toute conférence de bloc à bloc : en se fondant sur les principes franco-soviétiques d'octobre 1971[398], elle cherche à prouver aux décideurs du Kremlin qu'elle n'aborde pas la troisième corbeille dans la perspective d'une lutte idéologique entre l'Est et l'Ouest. En d'autres termes, il ne faut pas faire de la CSCE un instrument de la guerre froide. C'est

[391] Circulaire n°499, d'Alphand, 7 novembre 1972, entretien Arnaud/Doubinine, 6 novembre 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[392] Note CSCE, 9 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925 ; Petri HAKKARAINEN, « From linkage to freer movement », *op.cit*, p.176.
[393] Circulaire, d'Alphand, 9 mars 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[394] Note n°89 de la sous-direction d'Europe orientale, 12 septembre 1972. AMAE, CSCE, vol.28.
[395] Note de la délégation française au sous-comité CSCE, 23 octobre 1972. AMAE, CSCE, vol.24.
[396] Note des services de la diffusion et des échanges culturels, 2 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.24.
[397] Télégramme au départ n°500/03, d'Arnaud, vers Rome, 27 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.1.
[398] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 17 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.

précisément ce que Pompidou tente d'expliquer à Brejnev lors de la rencontre de Zaslavl en janvier 1973 :

> « Tout en étant très attachés aux relations humaines et à l'échange des idées, nous comprenons bien que l'on ne peut pas aller jusqu'à une confrontation permanente entre les thèses de l'Europe socialiste et de l'Europe occidentale dans une guerre intellectuelle qui serait fâcheuse et qu'il convient d'éviter. Nous n'en espérons pas moins que les hommes pourront mieux se comprendre et que les angles finiront par s'arrondir. »[399]

Or, comme le constate Seydoux, l'URSS se durcit, sur le plan idéologique et culturel, au fur et à mesure que l'échéance de la CSCE se rapproche[400]. En effet, à la veille des PMP, Moscou reprend de plus belle la chasse aux dissidents, accroît la pression sur une Roumanie toujours suspectée de vouloir faire cavalier seul et réaffirme la prééminence du modèle soviétique ainsi que la nécessité de préserver l'unité socialiste[401]. Quant aux satellites, qu'ils soient tchécoslovaque, hongrois ou même roumain, ils soulignent auprès des Français leur réticence à parler de coopération culturelle et d'échanges humains à la CSCE : les questions économiques sont prioritaires à leurs yeux[402]. Seule la Pologne se déclare prête à s'associer à la France pour établir des propositions communes sur la culture[403].

Il faut attendre janvier 1973 pour que les Soviétiques marquent un net assouplissement de leurs positions. Au cours des entretiens franco-russes de Zaslavl, Brejnev accepte la distinction entre coopération économique et coopération culturelle[404]. A Helsinki, l'un des dirigeants de la délégation d'URSS, Victor Maltsev, y ajoute l'intensification des contacts entre les organisations et les hommes ainsi qu'une meilleure diffusion de l'information. Brejnev présente cette concession comme une bonne manière faite à la France au nom de l'article 13 de la déclaration franco-soviétique d'octobre 1971[405]. En contrepartie, Moscou exige l'insertion, dans le préambule du mandat de la troisième corbeille, d'un passage garantissant les principes du respect des lois souveraines, des coutumes et de la non-ingérence dans les affaires internes de chaque pays.

Si les Français se félicitent d'avoir pu obtenir des Soviétiques de tels sacrifices, ils s'opposent d'une part à ce qu'un rôle accru soit conféré aux organisations nationales et internationales, d'autre part à insérer dans le préambule des principes limitant la portée de la corbeille. En effet, dans la conception française de la coopération culturelle, même si l'expérience de l'UNESCO doit être mobilisée, les échanges doivent être d'abord le fait d'individus, l'objectif final étant l'accélération et l'accentuation de la prise de conscience d'une Europe culturelle[406]. Paris imagine ainsi un document relatif à la culture composé de trois éléments : une déclaration générale, un programme d'accroissement des échanges

---

[399] Entretien Pompidou/Brejnev, 12 janvier 1973, Zaslavl. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.
[400] Dépêche n°1549/EU, de Seydoux, 7 septembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[401] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75. », *art.cit.*, p.75.
[402] Circulaire n°480, de Puaux, 26 octobre 1972 ; télégramme n°639-648, d'Amanrich, 16 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3018 ; Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[403] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 1er juin 1972. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[404] Circulaire n°29, de Courcel, 16 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[405] Entretien Schumann/Scheel, 22 janvier 1973, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[406] Note de la délégation française à la préparation de la CSCE, non datée. AMAE, CSCE, vol.24.

culturels et des propositions séparées portant sur des mesures concrètes[407]. Concernant le préambule, il importe, selon les Neuf, qu'il soit fondé sur la souveraineté des Etats et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et non sur la non-ingérence, d'autant plus que le préambule général sur les principes s'y réfère déjà[408].

Le Saint-Siège vient compliquer les négociations le 6 mars 1973 en réclamant l'inclusion, dans l'ordre du jour de la troisième corbeille, d'une référence à « l'accroissement des échanges d'informations religieuses et des possibilités de contacts et de rencontres. »[409] A la demande du Vatican, Paris donne son accord pour que la délégation française appuie cette initiative. Le Quai d'Orsay est beaucoup plus inquiet quant à la perspective dans laquelle la RFA envisage de soulever la question du regroupement des familles : Bonn entend faciliter le rapatriement des familles d'origine allemande restées en Pologne à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au moment où Varsovie récupérait la partie de son territoire annexée au Reich en 1939 par Hitler. Nous verrons que cette question épineuse est l'objet d'un vif débat lors de la troisième phase de la CSCE, en 1975, entre les chefs d'Etat et de gouvernement concernés, le président Valéry Giscard d'Estaing essayant alors de se poser en intermédiaire. Déjà, en 1973, Paris encourage Bonn à ne pas présenter aux PMP un document trop provocateur, même si les velléités allemandes bénéficient du soutien de la France[410].

De son côté, le Kremlin établit un discours dont il use à foison, basé sur l'idée que le problème de la réunification des familles est d'ordre bilatéral et que celui des contacts doit apparaître comme la conséquence de la coopération culturelle[411]. En outre, les Soviétiques reprochent aux Français leur trop grand appui aux Allemands, les accusant de reculer par rapport aux traités bilatéraux avec l'URSS. Or, sur ce point, la divergence franco-soviétique est importante : si Moscou entend utiliser la CSCE pour codifier ses traités signés avec les Occidentaux, notamment avec Bonn, Paris souhaite au contraire dépasser le stade de la codification afin de vraiment renouveler l'atmosphère des relations internationales[412]. Ainsi se maintient l'opposition née sous la présidence du général de Gaulle entre deux conceptions de la *Paneuropa* : la première, gaullienne, est fondée sur le dépassement de la bipolarité tandis que la seconde, soviétique, repose sur le maintien du *statu quo* politique, idéologique et territorial.

Les discussions d'Helsinki demeurant dans l'impasse durant plusieurs mois, c'est la décision occidentale raillée par Moscou de lier la première corbeille à la troisième qui, on l'a vu dans la sous-partie sur le Décalogue, permet de débloquer la situation, ce malgré la fermeté italienne sur le lien entre inviolabilité des frontières et non-recours à la force. En renonçant à ce dernier, l'Ouest force les Soviétiques à lâcher du lest sur le préambule du mandat : celui-ci ne contient finalement qu'une référence générale aux principes énumérés dans la première

[407] Note CSCE n°124, 2 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.24.
[408] Compte-rendu de la 23e session du Comité politique des Neuf, 14 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.27.
[409] Dépêche n°118, de Brouillet, 20 avril 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[410] Note CSCE n°115, 22 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.24.
[411] L'ambassadeur Gérard André rapporte que « dans une intervention de trois-quarts d'heure d'un grand ennui, M. Zorine s'est employé à démontrer, fastidieuses statistiques à l'appui, que l'URSS avait les contacts les plus larges avec l'extérieur. » Télégramme n°1416/24, d'André, 4 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[412] Télégramme n°1514/23, d'André, 11 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

corbeille. En parallèle, entre la deuxième et la troisième session des PMP, chaque gouvernement de l'OTAN fait savoir aux pays de l'Est que, s'ils ne font pas un effort sur les contacts humains, la CSCE pourrait ne pas avoir lieu[413]. Aux yeux des Occidentaux, le fait qu'en mai 1973 les Russes acceptent d'aborder les contacts humains constitue un grand pas en avant dans l'histoire des relations Est-Ouest, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une manœuvre soviétique destinée à mettre fin aux PMP le plus rapidement possible puis de ne faire que survoler le problème au moment de la CSCE, ce que la France redoute particulièrement[414].

L'ambassadeur André, bientôt soutenu par ses homologues italien et suisse, crée donc un nouveau rebondissement à Helsinki : Moscou doit s'engager à étudier sérieusement la question des contacts humains durant les négociations de la CSCE[415]. A la surprise générale, la France se montre soudainement ferme sur ce problème. Il ne faut pas voir dans cet épisode, qui n'aboutit d'ailleurs à rien d'immédiat en raison de l'absence d'appui de la part des Occidentaux, un simple mouvement d'humeur de la part du dirigeant de la délégation française : à l'Elysée comme à Helsinki, les Français prennent conscience du jeu de dupes organisé par les Soviétiques à l'égard de la fameuse relation privilégiée avec Paris. On se rend compte que l'essentiel pour Moscou est d'obtenir la convocation de la conférence coûte que coûte.

Dès lors, nous allons y revenir dans la dernière partie, la France entend faire adopter un schéma d'organisation de la CSCE établissant un lien entre le passage d'une étape à l'autre et de sérieuses concessions soviétiques. Quant à Pompidou, il devient, dans les derniers mois de sa présidence, de plus en plus dur à l'égard de Moscou et lui concède de moins en moins de choses, malgré les supplications de Brejnev. La fin des PMP et le début de la CSCE constituent un moment révélateur de ce nouvel état d'esprit auquel Giscard d'Estaing mettra rapidement fin, revenant à une conception plus classique des relations franco-soviétiques.

5. La question de la sécurité en Méditerranée

Si la troisième corbeille est rapidement passée à la postérité après la CSCE, voire dès la fin des PMP, personne ne s'est vraiment intéressé aux thèmes de la sécurité et de la coopération en Méditerranée tels qu'ils font leur apparition en 1972, quelques mois avant le début de la préparation multilatérale de la conférence. Il s'agit pourtant d'un sujet central qui conduit chaque Etat participant à prendre progressivement position sur les grandes problématiques relatives à cet espace névralgique, que ce soit sur la présence militaire des deux Grands dans la région, sur la coopération Nord-Sud, sur le conflit au Proche-Orient, sur la question des relations avec les anciennes colonies européennes d'Afrique du Nord ou sur le problème chypriote.

[413] Télégramme n°799/808, de Rose, 17 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[414] Télégramme n°2104/12, d'André, 16 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[415] Télégramme n°2279/2284, d'André, 23 Mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.

Dès 1971, l'Algérie et la Tunisie font connaître aux trois grands pays occidentaux riverains de la Méditerranée, à savoir la France, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'à la Yougoslavie et à Malte, leur désir d'étendre à cette zone les futures conclusions de la CSCE. Leurs motivations sont diverses : elles reposent d'abord sur le sentiment que la tension s'accentue en Méditerranée ; les pays du Maghreb se plaignent ainsi de l'accroissement de l'activité de la flotte soviétique dans la région à la faveur du conflit israélo-arabe, de la présence militaire des Russes en Egypte, de leur récent traité signé avec l'Irak, des positions de Moscou sur Chypre ou des tentatives américaines de rechercher des facilités pour leur VIe flotte en Grèce en essayant d'installer une base au Pirée. Les gouvernements d'Alger et Tunis estiment que la Méditerranée devient peu à peu le principal espace de la concurrence des puissances et craignent un partage d'influence ou, pire, l'éclatement d'un conflit Est-Ouest dans leur voisinage[416]. Ils réclament par conséquent le départ des flottes soviétiques et américaines.

Le projet de CSCE cristallise ces inquiétudes. Tandis que la Méditerranée se transforme en un foyer de puissance et de compétition, que la détente en Europe paraît provoquer un déplacement des tensions vers le Sud, le souci de ne pas rester en marge de l'organisation de la sécurité sur le continent conduit les Etats de la rive méridionale à entreprendre une action commune visant à associer la Méditerranée au processus de détente. Dès lors, les présidents Boumediene et Bourguiba demandent à ce que leurs pays prennent part à la conférence ; le second émet directement sa requête auprès de Pompidou lors de sa visite en France en juillet 1972[417]. Les Yougoslaves, chefs de file des non-alignés parmi lesquels l'Algérie se range ouvertement, fournissent un soutien résolu à l'initiative mais considèrent que les Etats du Maghreb doivent être simplement associés à la CSCE. Côté occidental, les positions sont moins catégoriques.

Alors que l'Espagne franquiste, en tant qu'Etat officiellement neutre, est la plus proche des positions algériennes et réclame un Pacte méditerranéen qui réunirait tous les pays riverains de la Méditerranée afin qu'ils puissent assurer eux-mêmes leur sécurité, l'Italie ne tient pas à promouvoir un projet qui écarterait la VIe flotte de ses côtes et émet l'idée d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée afin de couper l'herbe sous le pied à la proposition des pays du Maghreb[418]. La France, seul Etat occidental invité à la conférence sur la Méditerranée organisée par l'Algérie à l'été 1972[419], demeure dans l'expectative en raison de l'hostilité soviétique à la présence d'observateurs ou de représentants de pays non européens autres que le Canada et les Etats-Unis : il s'agit une fois encore de ne pas heurter Moscou[420].

Quant à la participation pleine et entière de certains pays arabes à la CSCE, elle la refuse dans la mesure où la conférence doit rester européenne. C'est d'ailleurs ce que Pompidou tente de faire comprendre à Bourguiba en juillet 1972, mais il laisse aux pays de l'Est le soin

[416] Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 26 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.25.
[417] Circulaire n°327, de Puaux, 4 juillet 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[418] Compte-rendu de la réunion franco-italo-espagnole du 29 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.25.
[419] L'Algérie ne parvient finalement pas à organiser cette conférence, dont le but était d'assurer la paix et la sécurité en Méditerranée. La France refuse de s'y joindre au motif que la plupart de ses alliés n'y est pas invitée.
[420] Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 26 juin 1972. AMAE, CSCE, vol.25.

d'exprimer une opposition plus catégorique pour ne pas donner l'impression que le désaccord vient de la France[421]. Au cours de l'année 1972, Paris réfléchit à une alternative : soit ces pays envoient à la CSCE des observateurs, le risque étant d'y importer le conflit au Proche-Orient, ce qu'elle souhaite absolument éviter ; soit l'un des participants à la conférence exprime, en leur nom, le point de vue des Etats du Maghreb. C'est cette seconde possibilité d'origine hispano-yougoslave qui, vue de France, prend le dessus. Se met alors en place un triangle Paris-Rome-Madrid couplé à la consultation à Neuf et censé élaborer une position commune. Pour la France, tout doit être mis en œuvre pour ne pas décevoir les pays arabes, ni mettre à mal les tentatives du président français de construire une relation solide avec l'Afrique du Nord.

Pompidou contribue en effet, lors du sommet européen de Paris en octobre 1972, à l'ajustement de la politique méditerranéenne et arabe de la Communauté : il s'agit de définir une approche globale du problème et de permettre à une Europe trop concentrée sur ce qui se passe à l'Est de regarder davantage vers le sud[422]. Il importe également pour l'Elysée d'améliorer les relations qu'entretient la France avec le Maghreb, après une longue période de tension dont l'affaire des vedettes de Cherbourg constitue le paroxysme[423]. Le projet pompidolien s'appuie sur trois axes : le soutien à la candidature espagnole à l'intégration au Marché commun, la défense des intérêts de l'Europe au Proche-Orient et la consolidation des liens privilégiés avec le Maghreb[424]. Si la politique méditerranéenne de la France relève de la même logique gaullienne que sa politique européenne – elle privilégie le bilatéralisme, condamne le bloc à bloc et s'oppose à la réduction mutuelle des forces, qu'elles soient américaines ou soviétiques – Paris tente, durant l'année 1973, de mettre sur pied un véritable dialogue euro-arabe que les difficultés d'approvisionnement énergétique rendent peu à peu indispensable. Sur ce point, avant même le choc pétrolier d'octobre 1973, les Français ouvrent des négociations avec plusieurs pays arabes ; ce n'est donc pas le moment de leur faire défaut sur le plan politique et international en leur opposant un refus catégorique sur la CSCE.

Dans la lignée de l'idée française citée précédemment, les Italiens, au sein des instances de la CPE, proposent la mise sur pied d'un système d'informations parallèles sur les pourparlers de la CSCE à l'égard des Etats de la rive Sud. L'Italie participe en outre à plusieurs rencontres multilatérales portant sur la sécurité en Méditerranée, s'engageant auprès de Malte, la Libye et la Tunisie à soulever la question à la conférence[425]. Le dynamisme de Rome sur cette question

---

[421] Note CSCE n°74, 3 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.28.

[422] Mary Kathleen WEED, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, Paris, Fernand Lanore, 1988, p.83.

[423] Le tournant des années 1960 et 1970 est particulièrement tendu entre la France et l'Algérie : en 1968, Alger remet en question l'exploitation de ses gisements pétroliers par la France et en décide la nationalisation en 1971, ce qui envenime l'ensemble des relations bilatérales entre les deux pays. En outre, les pays arabes soupçonnent la France de ne pas respecter son embargo sur les armes décrété envers Israël en fermant les yeux sur le départ de cinq bâtiments militaires – les vedettes – organisé par l'armée israélienne, dans le port de Cherbourg durant la nuit de Noël 1969. Cf. Claude WAUTHIER, *Quatre présidents et l'Afrique*, Paris, Seuil, 1995, pp.192-202 ; Miriam ROSMAN, *La France et Israël, 1947-1970 : de la création de l'Etat d'Israël au départ des vedettes de Cherbourg*, Paris, Champion, 2009.

[424] Hayète CHERIGUI, *La politique méditerranéenne de la France. Entre diplomatie collective et leadership*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.49.

[425] Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 7 décembre 1972. AMAE, CSCE, vol.25.

fait prendre conscience aux Français de leur relative passivité : à l'automne 1972 et durant l'hiver suivant, ils font tout pour ne pas laisser à d'autres l'occasion d'apparaître comme des interlocuteurs soucieux des problèmes nord-africains[426], surtout à partir du moment où les gouvernements d'Algérie et de Tunisie transmettent aux Etats participants à la CSCE une lettre dans laquelle ils exposent leurs vues sur le lien entre sécurité européenne et sécurité en Méditerranée[427]. Aussi François Puaux déclare-t-il au directeur politique allemand que le pays européen chargé d'informer les gouvernements des Etats arabes des avancées de la CSCE « devra être autant que possible un pays connaissant bien les problèmes de la Méditerranée. »[428] L'Algérie réussit à créer ainsi une véritable émulation entre les nations de la rive Nord, notamment entre la France, l'Espagne et l'Italie, chacune disposée à renforcer les liens entre détente en Europe et détente en Méditerranée.

Aux premiers jours des PMP, alors que le chef de la mission diplomatique algérienne à Helsinki, envoyé spécialement par son gouvernement pour influencer directement les délégations européennes sur place, essaye de convaincre Jacques Andréani que la participation de son pays à la CSCE est le seul moyen dont dispose l'Algérie de repousser les avances soviétiques à propos d'un traité d'amitié similaire à celui signé entre Moscou et Le Caire[429], Paris se dit prêt à informer régulièrement les missions diplomatiques algérienne, tunisienne et marocaine à Helsinki du déroulement de préparatifs[430]. Pour Pompidou, , c'est à la France de tenir ce rôle, en raison du « prolongement méditerranéen et africain » que l'histoire et la géographie lui ont assigné[431]. En associant la Méditerranée à l'Europe, le président de la République montre son souci de rééquilibrer le continent vers le sud, usant du traditionnel antagonisme latinité/germanité. Son attitude est aussi la marque de l'obsession algérienne d'une France qui, traumatisée par les évènements des années 1954-1962, fait alors tout pour « rompre, absolument, avec l'histoire ancienne, coloniale, pratiquer la politique de la table rase, entreprendre une « décolonisation » de l'écriture de l'histoire »[432], et construire une relation dépassionnée avec Alger.

A Helsinki, la France – ainsi que l'Italie et la plupart des Neutres et Non-alignés dont la Yougoslavie, l'Espagne, la Suisse et Malte – prend ainsi la défense des initiatives d'Alger et Tunis face aux réticences conjointes soviéto-américaines à aborder le sujet à la CSCE, la Méditerranée étant au cœur des dispositifs militaires de la Maison Blanche comme du Kremlin. En juin 1973, au moment où Pompidou raffermit son attitude vis-à-vis des Russes, Jobert, dans une démonstration digne du général de Gaulle et qui traduit là aussi la volonté française d'établir un lien nouveau avec les anciennes colonies d'Afrique du Nord, explique à Gromyko qu'il est nécessaire que le point de vue de ces pays soit entendu à la conférence « du fait de

[426] Télégramme n°219-239, d'André, 22 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[427] Document de la délégation française au sous-comité CSCE, 1973. AMAE, CSCE, vol.24.
[428] Entretien des directeurs politiques français et allemand, 11 août 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[429] Télégramme n°66, d'André, 17 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[430] Télégramme au départ n°314-315, d'Alphand, vers Helsinki, 27 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[431] Hayète CHERIGUI, *La politique méditerranéenne de la France*, *op.cit.*, p.49.
[432] Benjamin STORA, « La fin de l'amnésie », *L'Histoire*, n°292, novembre 2004, p.57.

leur géographie, de leur histoire et du système colonial qui les ont maintenus et qui les maintiennent liés à l'Europe. »[433] C'est donc un document français qui, au sein des Neuf puis à Helsinki, forme la base du passage de l'ordre du jour selon lequel, malgré les réticences persistantes des Soviétiques, « la conférence et ses organes de travail pourront prendre connaissance, dans des conditions qu'ils détermineront, des points de vue que certains Etats non européens riverains de la Méditerranée pourraient souhaiter exprimer au sujet des problèmes figurant à l'ordre du jour »[434]. Paris ne se prive pas du plaisir de faire savoir à l'ensemble des pays arabes que le texte les autorisant à faire valoir leurs idées à la CSCE est français[435] : l'émulation créée par Boumediene et Bourguiba a fonctionné à merveille.

A partir de mars 1973, l'Algérie et la Tunisie ne sont plus les seules à vouloir participer, de près ou de loin, à la CSCE : elles sont rejointes par le Maroc, l'Egypte, le Liban, la Libye et la Syrie. Israël, par le biais de son ambassade à Paris, demande à être traité sur le même plan que tout gouvernement de la rive méridionale de la Méditerranée mais précise son désir de ne pas voir le conflit israélo-arabe abordé par la conférence[436]. Le Quai d'Orsay craint lui aussi que ce dernier ne s'importe dans les discussions de la CSCE et suggère, pour empêcher cela, d'une part que les pays concernés s'engagent à ne pas aborder le sujet, auquel cas la France ne les soutiendrait plus – ce que le secrétaire général du ministère algérien des Affaires étrangères juge impossible dans un premier temps car, selon lui, la sécurité en Méditerranée dépend en grande partie d'Israël, « armé jusqu'aux dents et brandissant ses armes »[437] – d'autre part de ne pas traiter la question de la sécurité en Méditerranée en tant que telle, mais seulement d'inscrire dans les mandats de certaines commissions ou sous-commissions – la première et la deuxième corbeilles sont particulièrement visées – une indication sur le rapport entre les thèmes traités par ces organes de travail et les problèmes méditerranéens. Mais les pays du Maghreb n'en démordent pas et, alors que les PMP touchent à leur fin, ils organisent de multiples entretiens avec les Français, insistant pour que tous les pays méditerranéens souscrivent aux principes de la première corbeille afin de régler le conflit israélo-arabe[438]. Tandis que le texte d'origine française s'apprête à être enregistré, Malte déclenche un coup de théâtre qui empoisonne l'atmosphère des derniers jours des préparatifs.

En effet, La Valette raidit sa position sur la participation pleine et entière des Etats arabes riverains de la Méditerranée, considérant que la sécurité de Malte, indépendante depuis 1964, dépend étroitement de celle des pays nord-africains récemment décolonisés. Le premier ministre maltais Dom Mintoff décide ainsi d'appliquer à Helsinki les principes de base de sa politique étrangère : à ses yeux, la détente ne doit pas se limiter à l'Europe mais s'étendre au

[433] Entretien Jobert/Gromyko, 26 juin 1973, Rambouillet. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[434] Document WG/P/50, France, 23 mai 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1, Working Group proposals.
[435] Circulaire NR 147, de Courcel, 6 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[436] Note du directeur d'Europe, 5 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[437] Télégramme n°622/625, de Soutou, 14 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31. Bouteflika rectifie le tir en précisant que le gouvernement algérien « s'abstiendra de profiter de l'audience qui lui sera éventuellement accordée pour soulever la question du Moyen-Orient en tant que telle ». Cf. télégramme n°708-710, de Soutou, 24 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[438] Télégramme n°1796/1802, d'André, 4 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.

monde entier ; comme la France, il condamne le bloc à bloc et défend le droit de chaque Etat à pouvoir s'exprimer en son propre nom, en dehors de toute alliance. L'ambassadeur maltais Saliba menace alors de bloquer le consensus sur l'ensemble des recommandations d'Helsinki si jamais ses exigences ne sont pas satisfaites[439]. L'ultimatum surprend tout le monde et déclenche un tollé général, notamment au sein des délégations de l'Est, personne ne s'attendant à ce que l'accrochage final porte sur la Méditerranée.

Cet épisode témoigne de la sensibilité de la question proche orientale dans les rapports Est-Ouest : chacun en Europe sait que si le problème est posé à la CSCE, c'en est fini de la détente, étant données les divergences entre les positions des uns et des autres sur le conflit israélo-arabe. Les Soviétiques, qui ont déjà du mal à accepter que le point de vue des Etats méditerranéens soit entendu à la conférence, fulminent : le 6 juin 1973, le représentant russe Mendelevitch, dans une tirade mémorable s'appuyant sur les vingt millions de morts soviétiques pendant la Seconde Guerre mondiale, s'insurge du fait qu'un seul gouvernement se dresse contre une entreprise visant à assurer la paix en Europe[440].

L'attitude française est plus nuancée car fondée sur l'idée que chaque Etat, quelle que soit sa taille, a le droit de faire valoir ses positions : on comprend à Paris que Malte doive peser le pour et le contre entre être déconsidérée par les Européens et la reconnaissance des pays arabes. Néanmoins, les Français conseillent aux Maltais d'envisager le mince poids de leur pays, leur dépendance à l'égard des nombreuses nations européennes et nord-américaines dont ils ne cessent de solliciter l'aide, l'inconvénient d'indisposer une URSS particulièrement attachée au succès de la CSCE et, enfin, « la valeur, la portée et la durée de la reconnaissance arabe »[441].

Il faut finalement une intervention de la Roumanie pour débloquer la situation le dernier jour des PMP : Bucarest propose l'adjonction, dans le texte français, d'une référence « à ceux des Etats méditerranéens qui ont déjà exprimé leur intérêt de faire connaître leurs points de vue à la conférence. »[442] Andréani, sur le point de prendre ses fonctions de chef de la délégation française à la CSCE, est alors persuadé que l'affaire va rebondir au cours des négociations de Genève. Il suggère donc de soutenir certains aspects des demandes maltaises afin que la France montre son soutien aux pays arabes et pour laisser d'autres pays manifester leur opposition à sa place[443]. Cette simple remarque résume à elle seule la difficulté de Paris à concilier sa politique méditerranéenne avec sa politique de détente et sa politique européenne ; la CSCE constitue en fin de compte un judicieux moyen de réconcilier ces trois paramètres.

Lorsque la CSCE commence en juillet 1973, Alger et Tunis espèrent toujours pouvoir y introduire le sujet brûlant du Proche-Orient afin de forcer tous les Européens à prendre position sur le problème, de même que la question de la présence des forces américaines et soviétiques en Méditerranée. La France n'est déjà pas favorable à ce que la CSCE traite des problèmes

[439] Télégramme n°2712/15, d'André, 4 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[440] Télégramme n°2808/12, d'André, 6 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[441] Télégramme n°149/150, de Laurens-Castelet, 8 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[442] Télégramme n°2877/81, d'André, 8 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[443] Télégramme au départ n°62/64, d'Andréani, vers La Valette, 26 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.

militaires européens, alors *a fortiori* méditerranéens[444]. Elle utilise d'ailleurs les doléances des Etats d'Afrique du Nord pour forger un nouvel argument à l'encontre des MBFR en expliquant que ces pays « craignent qu'un désengagement militaire en Europe centrale ne reporte au Sud les conflits des Grands. »[445]

IV. La temporalité de la CSCE

L'organisation de la CSCE apparaît d'emblée aussi importante, sinon plus, que le contenu de l'ordre du jour dans la mesure où sa forme déterminera les principaux traits du processus de décision. Le débat qui s'ouvre en 1971 voit s'opposer progressivement deux conceptions du mécanisme et de la structure de la conférence. A l'Ouest, le schéma français en trois étapes l'emporte sur les propositions de la RFA et des Etats-Unis : il s'agit de pouvoir passer d'une réunion à l'autre qu'après avoir obtenu le maximum de concessions de la part du bloc soviétique[446] ; à l'Est, Moscou envisage une seule réunion qui réunirait tous les chefs d'Etat et de gouvernement concernés et qui se bornerait à entériner des documents énonçant des principes généraux, dont l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force. Un organisme permanent créé par la conférence et destiné à remplacer peu à peu les alliances militaires existantes ainsi que la CEE serait chargé de veiller à l'application de ces principes. Paris voit donc une CSCE longue, approfondie mais sans postérité institutionnelle tandis que Moscou imagine une conférence courte, généraliste mais capable de se projeter sur le long terme. L'URSS cherche ainsi à mettre sur pied un édifice leur permettant de geler indéfiniment le *statu quo* politique et territorial européen.

Le succès de la France à imposer son modèle de conférence aux Occidentaux comme aux pays de l'Est constitue l'un des principaux apports de la diplomatie française à la CSCE.

1. Le schéma français, mécanisme de la CSCE

Entre la fin de l'année 1971 et le début de 1972, l'ensemble des partenaires européens et atlantiques de la France, à l'exception notable des Néerlandais et des Américains, admet la subtilité du schéma français en trois étapes et l'adopte. Les Etats-Unis et les Pays-Bas veulent quant à eux des PMP approfondis et une conférence courte permettant de passer rapidement aux MBFR[447]. Pour Washington et La Haye comme pour Moscou, la CSCE devrait durer de juin à septembre 1973, ce que la France, au nom de la lutte contre le *condominium* et parce

[444] Circulaire n°572, d'Alphand, 4 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[445] Propos tenus par F. Puaux à son homologue allemand von Staden, le 11 août 1972 à Paris. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[446] Cf. chapitre 3.
[447] Les Etats-Unis finissent par adopter le schéma français pendant les PMP d'Helsinki. Pour les Pays-Bas, il importe de connaître le fond des intentions soviétiques sur la troisième corbeille avant de se lancer dans la discussion sur le projet de la France. Isolés, les Néerlandais acceptent l'idée française à la fin des PMP. Cf. télégramme n°799/808, de Rose, 17 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

qu'elle souhaite une conférence efficace, réfute catégoriquement[448]. Etant donné le peu d'intérêt que l'administration Nixon porte à la CSCE, l'essentiel pour Paris est que la majorité des Occidentaux ait agréé son schéma ; il s'agit désormais de convaincre les pays de l'Est d'en faire autant. Décidée à faire prévaloir son projet, la diplomatie française s'active en direction du Pacte de Varsovie pour que chacun de ses membres, à commencer par l'URSS, donne son accord. Schumann promeut ainsi son modèle auprès de ses homologues de l'Est dès 1971 en s'appuyant sur l'idée que c'est le seul moyen d'évaluer les efforts que chacun est prêt à consentir[449], mais il faut attendre février 1972, et surtout le printemps et l'été qui suivent, pour que les positions évoluent de l'autre côté du rideau de fer.

En visite à Moscou en février, Alphand constate que les Soviétiques n'ont pas d'objection au schéma français mais qu'en contrepartie, ils voudraient une troisième étape au sommet afin de conférer plus de valeur aux engagements – censés confirmer le *statu quo* – qui seront pris[450]. Or, en 1971-72, la France s'oppose à cette idée : cela donnerait un caractère trop spectaculaire à la CSCE et éveillerait de grands espoirs que l'on n'est pas certain de concrétiser[451]. Le 8 juin 1972, Gromyko confirme à l'ambassadeur Seydoux la décision du Kremlin d'accepter une conférence en trois phases[452]. Le 14 décembre 1972, en pleines négociations préparatoires, la délégation française présente, à la demande des pays de l'Est, un plan détaillé de son schéma[453]. Le 6 avril 1973, André soumet officiellement le document qui, au sein des recommandations finales d'Helsinki, fixe le mécanisme de la CSCE[454].

Moscou continue cependant d'insister, non seulement au cours des PMP, mais aussi durant la CSCE elle-même, sur la nécessité d'une troisième étape au sommet. Pour convaincre Pompidou, Brejnev joue une fois encore la carte de la séduction, proposant au président de la République de tenir ce sommet à Paris[455]. Sans se laisser berner, Pompidou refuse de répondre favorablement à une telle doléance, estimant, jusqu'à sa mort, que les Soviétiques ne lâchent pas suffisamment de lest sur la troisième corbeille pour recevoir un pareil cadeau : il subordonne ainsi le sommet final aux résultats de la deuxième phase[456]. Il faut attendre l'arrivée au pouvoir de Giscard d'Estaing pour que l'attitude française sur ce sujet change du tout au tout, nous y reviendrons.

Dans les derniers mois de la présidence de Pompidou, Brejnev maintient la pression en multipliant les messages, directs ou indirects, vers Washington, Bonn et Paris. Ainsi, le 11

---

[448] Le 22 janvier 1973, Pompidou et Schumann déclarent respectivement à Brandt et à Scheel que la CSCE devra durer bien plus que trois mois pour s'avérer efficace et que « trente-deux Etats européens ont autre chose à faire lorsqu'ils se réunissent qu'à entériner un accord américano-soviétique ». AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.

[449] C'est notamment le cas lors du voyage de Schumann à Budapest et à Sofia en septembre 1971. Circulaire n°329, d'Alphand, 14 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3016.

[450] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 29 février 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.

[451] Circulaire n°329, d'Alphand, 14 septembre 1971. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3016.

[452] Télégramme n°4549/51, de Seydoux, 9 juin 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[453] Document CESC/HC/12, France, 14 décembre 1972. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.

[454] Document CESC/HC/43, France, 6 avril 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.

[455] Entretien Pompidou/Brejnev, Zaslavl, 11 janvier 1973. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74. Les Roumains font également part aux Français de leur désir de voir la troisième phase de la CSCE se tenir à Paris ou à Versailles ; note de la sous-direction d'Europe orientale, 2 février 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.

[456] Entretien Pompidou/Brandt, 22 janvier 1973, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.

avril 1973, l'ambassade d'URSS dans chacune des trois capitales transmet à la Maison Blanche, à l'Elysée et au palais Schaumburg – la résidence officielle du chancelier fédéral allemand – le calendrier de la CSCE élaboré par les Soviétiques en fonction du programme défini conjointement avec les Etats-Unis : la première phase, celle des ministres, durerait du 27 juin au 14 juillet ; la deuxième de la mi-juillet à fin septembre ; la troisième, au sommet, aurait lieu en octobre-novembre[457]. Brandt, qui explique par la suite à Brejnev que la deuxième phase ne pourra pas se réunir avant le mois de septembre car les Occidentaux ne travaillent guère en été[458], est le seul des trois dirigeants concernés à envisager favorablement la tenue de la troisième étape au sommet[459]. La délégation française à Helsinki, s'appuyant sur ses discussions avec les représentants de la Yougoslavie, estime qu'un tel évènement poserait des problèmes délicats en ce qui concerne notamment certaines exclusives et certaines incompatibilités : « jamais Tito n'acceptera de s'asseoir à la même table que Franco. »[460]

Outre la question du mécanisme de la CSCE, se pose également celle de sa structure : lorsqu'elle dépose son texte relatif au schéma, la France précise que la deuxième phase se caractérisera avant tout par le travail de commissions et de sous-commissions dévolues à un thème précis de l'ordre du jour et œuvrant sous le contrôle de l'opinion publique[461]. Le débat qui s'ouvre en 1972 rejoint la querelle des mandats : alors que les Soviétiques et leurs satellites refusent de créer deux commissions distinctes sur la coopération économique et la coopération culturelle, la plupart des Occidentaux et des neutres soutiennent le point de vue français consistant à séparer nettement les deux questions. On a vu que Brejnev finit par se rallier à ce dernier en janvier 1973 à Zaslavl.

Un autre problème, qui illustre la complexité d'une conférence où tous les participants disposent d'un statut égal, touche aux langues de travail de la CSCE. A l'origine, seuls l'anglais, le français et le russe devaient être utilisés à Helsinki et à Genève, mais la RFA, considérant d'une part que l'Allemagne est au cœur des discussions de la CSCE et d'autre part que l'allemand est un idiome usité par plus de cinquante millions de personnes en Europe, demande expressément à ce qu'il figure parmi les langues de travail[462]. La France lui apporte immédiatement son soutien en arguant cependant que si l'allemand est employé à la conférence, l'italien doit l'être aussi, pour la même raison[463]. De plus, Paris demande à Bonn qu'en échange de son appui, la RFA s'engage à développer, au sein de ses établissements scolaires, l'enseignement du français[464]. Rome liant de fait le sort de l'italien à celui de l'allemand, un bras de fer se produit à l'OTAN entre les Pays-Bas, qui ne voient pas pourquoi la langue de Dante serait utilisée à la CSCE alors qu'elle n'est parlée qu'en Italie, et les

[457] Note de J-B. Raimond, 11 avril 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.
[458] Télégramme n°2396/2412, de Sauvagnargues, 21 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[459] Télégramme n°1584, d'André, 25 avril 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.
[460] Télégramme n°679, d'André, 15 février 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[461] Télégramme n°627/634, d'André, 30 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925 ; réunion des directeurs politiques français et allemand, 24 mai 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[462] Note du directeur des Affaires politiques, 17 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[463] Entretien Schumann/Scheel, 23 juin 1972, château de Gymnich. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[464] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 28 mars 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3003.

autres[465]. Le seuil des cinquante millions de locuteurs étant finalement retenu par tous, aux trois langues d'origine s'ajoutent l'allemand, l'italien et l'espagnol[466].

Se pose par ailleurs la question des lieux de la conférence, thème sur lequel la France a du mal à se positionner : cela s'explique par son désir de ne froisser personne. Pompidou, amené à se prononcer lui-même sur le sujet, privilégie néanmoins les capitales des pays neutres, déclinant ainsi l'offre soviéto-roumaine de tenir la troisième phase à Paris[467] : la France doit rester fidèle à sa conception de la détente et ne favoriser aucun des deux blocs. Si, dans un premier temps, le président imagine bien la CSCE se tenir à Vienne[468], il apporte finalement un timide soutien à la candidature d'Helsinki pour recevoir les trois phases de la conférence, afin de ne pas désobliger les Finlandais[469]. Le Quai d'Orsay estime cependant qu'il faut éviter d'établir Helsinki comme la capitale permanente des activités paneuropéennes. En effet, on juge à Paris qu'au cas où serait adopté le projet soviétique d'organe permanent, celui-ci ne devrait pas s'implanter dans un pays aussi sensible aux sollicitations russes que la Finlande. Aussi les Français ne s'opposent-ils pas aux partisans de la rotation – la majorité des participants à la CSCE pense qu'Helsinki, trop excentrée en Europe, ne dispose pas d'infrastructures suffisamment grandes pour accueillir les centaines de diplomates et d'experts censés siéger dans les diverses commissions et sous-commissions – qui souhaitent que la deuxième phase se déroule à Genève[470]. Le seul hic pour l'ambassadeur André est que cette ville abrite déjà les SALT et le Comité du désarmement…[471]

Pour ce qui est du fonctionnement des négociations proprement dites, la France s'exprime en faveur de l'égalité souveraine des participants, de la rotation de la présidence et, surtout, de l'adoption des décisions par voie de consensus. Ces principes, présentés aux PMP par un document français, sont adoptés en mai 1973[472]. Quant au contenu de l'acte final, si la France le fait dépendre des résultats de la deuxième phase, Michel Jobert précise à Gromyko, dès le mois de juin 1973, qu'il ne devra pas être trop précis et trop contraignant : « plus ce document sera précis, moins il durera »[473]. Le ministre français sait parfaitement que les Soviétiques n'accepteront jamais un document très détaillé.

Un dernier problème lié à la structure de la CSCE touche particulièrement la France : tous les Etats européens étant susceptibles de participer à la conférence, la question de la présence de Monaco et d'Andorre se pose de manière précoce, à l'été 1972. Pour ce qui est de la principauté d'Andorre, le Quai d'Orsay est formel : elle ne présente pas les caractères d'un Etat ; le président de la République, en sa qualité de co-prince, est seul habilité à défendre les

[465] Dépêche n°835, d'Andréani, 18 octobre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[466] Télégramme n°388, de Le Paudert, 10 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[467] Annotation manuscrite de Pompidou sur le télégramme n°2476/2485, d'André, 29 mai 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.
[468] Entretien Pompidou/Jonas (président fédéral de l'Autriche), 21 mars 1972. AN, 5 AG 2 107. Autriche. 1969-1974.
[469] Télégramme au départ n°1412/14, d'Alphand, 5 août 1972. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.747.
[470] Télégramme NR 281-87, de Courcel, 25 mai 1973. AN, 5 AG 2 1041. Relations Est-Ouest. 1969-74.
[471] Télégramme n°2323/28, d'André, 24 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[472] Document WG/35, France, 17 mai 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.
[473] Entretien Jobert/Gromyko, 26 juin 1973, Rambouillet. AMAE, CSCE, vol.26.

intérêts andorrans dans les relations internationales donc elle ne peut siéger à la conférence[474]. Monaco constitue, par contre, un Etat souverain et peut assurer la conduite de ses relations extérieures et être représentée dans des conférences internationales. Néanmoins, le traité d'amitié protectrice franco-monégasque du 17 juillet 1918 pose en règle générale que « le Prince de Monaco s'engage à exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France »[475]. En échange, le gouvernement français doit prêter ses bons offices à la principauté pour lui faciliter l'accès aux conférences internationales.

De fait, Paris accepte la participation monégasque à la CSCE mais à condition qu'elle ne gêne pas les positions françaises, ce qui ne va pas sans poser problème : la France est obligée de reconnaître que le principe de souveraineté proclamé par la CSCE et destiné à discréditer la doctrine Brejnev tolère officiellement de très fortes limitations[476]. La situation est d'autant plus délicate que les Soviétiques n'admettent pas la participation pleine et entière de Monaco, qu'ils considèrent comme un protectorat français et un Etat non souverain. Afin de contourner la difficulté, la délégation française à Helsinki, approuvée par l'URSS, tente de faire définir un statut d'observateur pour Monaco, Saint Marin et le Liechtenstein[477]. Ces deux derniers micro-Etats, ainsi que le Vatican, prenant pleinement part à la conférence, le Quai d'Orsay se ravise et estime qu'il est du droit de la principauté de participer à la CSCE au même titre que les autres. Paris passe ainsi outre les sarcasmes de Gromyko sur le fait que le pape et la princesse Grace de Monaco puissent venir à Helsinki pour parler de la sécurité en Europe[478].

2. Propositions et contre-propositions sur les suites institutionnelles

On l'a vu, les Soviétiques envisagent une conférence courte destinée à n'adopter que des déclarations vagues ; dans le même ordre idée, Moscou souhaite la création, par la CSCE, d'un organe permanent dont la fonction principale serait de prolonger le processus d'Helsinki et d'y aborder la question du désarmement. Les Polonais vont plus loin en présentant cet organe comme la pièce maîtresse de la CSCE, chargée d'appliquer les décisions de la première conférence et d'en préparer une seconde[479]. Quand les pays du pacte de Varsovie émettent cette idée en juin 1970, les Français s'y montrent favorables dans la mesure où l'institutionnalisation de la CSCE obligerait les Etats participants à se réunir régulièrement et, par le contrôle mutuel qui en découlerait, éviterait une répétition des évènements de Prague de 1968[480]. Le rapprochement soviéto-américain et l'entente nouvelle entre les deux Grands qui

[474] Note non datée de la direction des Affaires juridiques. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3018.
[475] Note non datée de la direction des Affaires juridiques. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3018.
[476] Note de la direction des Affaires juridiques, 15 décembre 1972. AMAE, CSCE, vol.22.
[477] Télégramme n°2508/11, d'André, 30 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[478] Jussi M. HANHIMÄKI, « They can write in Swahili : Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973- 75», *art.cit.*, p.44.
[479] Circulaire n°349, de Beaumarchais, 4 octobre 1971. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[480] Cf. chapitre 3.

s'opère à partir de 1972 modifie le point de vue français quant à la mise sur pied d'un organe permanent.

L'ambassadeur de France en URSS, Roger Seydoux, est l'un des premiers à en appeler à la méfiance. Selon lui, un organe permanent dans lequel siégeraient les Etats-Unis et l'URSS serait l'instrument du *condominium* soviéto-américain. Toutefois, précise-t-il, « si les Etats-Unis n'en faisaient pas partie, l'influence prépondérante de l'URSS en Europe serait en quelque sorte officiellement reconnue, et le désengagement américain confirmé, ce qui est encore plus inadmissible. »[481] Au Quai d'Orsay, on se rend compte peu à peu qu'un tel système permettrait à Moscou de confirmer, à terme, son droit à une présence active en Europe occidentale. En régionalisant l'Europe, il empêcherait le développement de la Communauté européenne, tarirait les possibilités d'élargir les relations avec l'Est et réduirait l'Europe à un rôle marginal puisqu'elle ne pourrait s'appuyer que sur la garantie des superpuissances dont l'une seulement, l'URSS, serait directement insérée dans ledit système en raison de la contiguïté géographique[482].

Paris estime qu'à court terme, la création d'un tel organisme répond à un double mobile : d'une part, les Soviétiques pourraient renvoyer à son examen toute question qui n'aurait pas trouvé une solution dans le cadre de la conférence et éluder de la sorte la discussion au cours de la CSCE des points sur lesquels les pays de l'Est se sentent les moins assurés, notamment dans le domaine de la coopération culturelle ; d'autre part, la vocation d'un tel organisme serait, par la force des choses, assez générale, et risquerait de servir de tribune à une propagande qui serait dirigée contre les pays occidentaux, et notamment contre la construction de l'Europe occidentale[483].

Pompidou lui-même prend conscience du danger que peut faire courir un organisme permanent et, dès l'été 1972, indique à Willy Brandt qu'il est opposé à sa création[484]. Sur ce point, les neuf membres de la Communauté sont unanimes. Afin de ménager les Soviétiques et ne pas marquer un refus catégorique, les Français prennent pour prétexte l'idée des Russes selon lequel l'organe permanent aborderait la question de la réduction des forces : Schumann fait ainsi comprendre à Gromyko qu'il est hors de question pour la France d'accepter un organisme qui traiterait de ce problème car cela reviendrait à lier les MBFR à la CSCE[485]. Plus généralement, la France fait savoir à l'URSS qu'elle se prononcera sur cette question qu'au vu des résultats de la CSCE[486].

Un élément essentiel vient cependant gêner les Neuf, la France en particulier : au cours de l'année 1972, la Roumanie prend la tête des pays désireux de créer un organe au sein duquel tous les Etats européens siégeraient sur un pied d'égalité, en dehors des blocs, et qui veillerait

---

[481] Télégramme n°7592/7600, de Seydoux, 3 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[482] Dépêche non signée et non datée précisément, 1972. AMAE, CSCE, vol.1.
[483] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 17 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[484] Entretien Pompidou/Brandt, 3 juillet 1972, Bonn. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[485] Entretien Schumann/Gromyko, 13 juin 1972, Paris. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.
[486] Réponse de la France à la communication de Doubinine sur la CSCE, 30 septembre 1972. AMAE, CSCE, vol.26.

au respect des principes d'Helsinki, en particulier celui de l'indépendance des Etats[487]. Comment la France, dont la politique européenne demeure largement fondée sur les idées gaulliennes de souveraineté, d'égalité et d'indépendance des Etats, peut-elle repousser un pareil projet sans perdre sa crédibilité dans les pays d'Europe de l'Est soumis au joug soviétique ? Cette question prend un caractère central au sein de l'appareil diplomatique français au cours des mois de préparation de la CSCE. On peut y voir un joli coup tactique de la part du Kremlin : bien que développant une politique destinée à démontrer qu'elle dispose d'une relative marge de manœuvre par rapport à l'URSS, la Roumanie est toujours, en 1972, un satellite de Moscou. Encerclée par des pays communistes, loin de l'Allemagne et du rideau de fer, disposant de l'un des régimes les plus durs du pacte de Varsovie, la Roumanie ne constitue pas vraiment un danger aux yeux des Soviétiques. Au contraire, ces derniers profitent des velléités roumaines pour laisser paraître au reste du monde que leur mainmise sur l'Europe orientale n'est pas aussi redoutable qu'on veut bien le croire.

Toujours est-il que les Français comprennent que des pays comme la Roumanie, la Yougoslavie, voire l'Autriche ou la Finlande souhaitent disposer, après la CSCE, d'une instance de recours pour les cas où ils se sentiraient menacés. Ils se posent donc la question de savoir si des dispositions restrictives portant sur le mandat d'un tel organisme peuvent apporter aux pays occidentaux des garanties suffisantes pour leur permettre d'en envisager la création. Certes, le schéma français d'une CSCE longue en trois phases répond déjà à un souci d'inscrire la conférence sur la durée, mais cela n'empêche pas le Quai d'Orsay d'imaginer un organisme exclusivement chargé de veiller à ce que soient observés les principes des rapports entre Etats définis par la conférence[488]. Pompidou se montre particulièrement soucieux de répandre à l'Est ce qu'il appelle la « contagion de la liberté » et admet qu'un organe permanent correctement agencé pourrait s'avérer utile pour prévenir les actes de force et de brutalité[489].

La France adopte par conséquent une position originale consistant à devancer les Russes soit en proposant la création d'un organisme fondé sur les valeurs de l'Occident, soit en demandant que des organisations internationales déjà existantes, comme la Commission Economique pour l'Europe (qui dépend de l'ONU) à Genève ou l'UNESCO, soient chargées de l'essentiel des suites de la CSCE[490]. Paris émet également l'idée de mettre sur pied plusieurs organismes au lieu d'un : si la conférence réussit, on pourrait créer un organe de caractère politique correspondant au projet soviétique et deux organismes d'exécution chargés de surveiller l'application des dispositions prises au sein des deuxième et troisième corbeilles[491]. Subtil, Pompidou tente d'aller plus loin lors de ses entretiens avec Brejnev à Zaslavl : il essaye de conduire les Soviétiques à modifier eux-mêmes leur proposition d'organisme en la faisant se rapprocher des vues occidentales[492].

---

[487] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 avril 1972. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[488] Document de travail, 18 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2923.
[489] Entretien Pompidou/Brandt, 22 janvier 1973, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[490] Note de synthèse sur l'URSS, 20 juin 1973. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.
[491] Télégramme n°680/689, d'André, 16 février 1973. AN, 5 AG 2 1041. Est-Ouest. 1969-74.
[492] Entretien Pompidou/Brejnev, 12 janvier 1973, Zaslavl. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.

Or, les intentions des Russes sont bien arrêtées. En janvier 1973, à Helsinki, Zorine précise le rôle que son pays assigne au futur organisme, moins excessif aux yeux des Occidentaux qu'à l'origine : il s'agirait d'un comité consultatif qui ne prendrait aucune décision mais qui se contenterait de faire des recommandations aux gouvernements ; tout y serait fondé sur la méthode du consensus. Le comité aurait trois fonctions principales : la préparation des conférences, la consultation et l'échange d'informations, l'exécution des tâches confiées par la CSCE, notamment en ce qui concerne la réduction des forces[493].

Devant le peu de flexibilité dont fait preuve Moscou et finalement renforcée dans l'idée que ce projet constitue un moyen d'intervention dans la construction européenne[494], la France, suivie par ses partenaires de la Communauté, réitère son souhait d'attendre la fin de la CSCE pour se prononcer sur ses suites, sans toutefois s'opposer à ce que la question soit discutée aux PMP en tant que quatrième point de l'ordre du jour[495]. La diplomatie française craint de laisser passer l'occasion de prévoir des suites institutionnelles qui seraient conformes à ses vues et à celles des Neuf, d'autant plus que l'Espagne opère, à l'hiver 1972-1973, un spectaculaire rapprochement avec l'URSS qui, à la grande surprise de la France, se traduit par un solide soutien de Madrid au projet soviétique d'organe permanent. Les Espagnols font un véritable pied de nez aux pays de la Communauté en appuyant un projet dirigé contre une CE qui leur est fermée en raison du veto du Benelux[496]. En outre, la nouvelle complicité hispano-soviétique doit permettre à Franco de recevoir une consécration officielle dans le concert des nations, de se démarquer des Etats-Unis et de concrétiser publiquement son récent accord commercial passé avec Moscou[497].

Aussi, parallèlement à son intention d'attendre la fin de la CSCE et parce que le soutien au projet soviétique prend de plus en plus de poids, la France propose-t-elle à Helsinki la création d'un comité de coordination qui se réunirait périodiquement, pendant la deuxième étape de la conférence, et dont la tâche consisterait à coordonner l'activité des commissions afin d'imposer un rythme et d'éviter les doubles-emplois, recueillir le résultat de leurs travaux en vue de la phase finale de la CSCE et transmettre aux gouvernements des recommandations utiles sur le déroulement de la conférence, notamment sur l'organisation de sa troisième étape[498]. Cette initiative, à ne pas appréhender séparément du schéma français de CSCE[499], est importante car elle constitue la meilleure réplique au projet russe d'organisme permanent : elle établit une stratégie de *linkage* à la française ; si l'URSS tient à son organisme permanent post-CSCE, elle devra procéder à de rapides concessions sur l'ensemble des corbeilles. Le comité de coordination, composé de représentants des ministres des Affaires étrangères, se chargera de les évaluer et de faciliter la coordination entre gouvernements afin que ces derniers

[493] Télégramme n°161-175, d'André, 20 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[494] Entretien Schumann/Scheel, 22 janvier 1973. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[495] Déclaration d'André à Helsinki, 5 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[496] Note de l'ambassade de France en Espagne, 24 février 1973, sur un entretien de Courcel/Lopez Bravo. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2926.
[497] Télégramme n°1041/44, d'André, 21 décembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[498] Document CESC/HC/12/Add.1, France, 13 mars 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.
[499] Le 6 avril 1973, la France dépose un nouveau projet sur le schéma de la CSCE en y incluant le paragraphe sur le comité de coordination. Document CESC/HC/43, France, 6 avril 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.

s'impliquent directement dans les négociations dans lesquelles un consensus est difficile à dégager et s'entendent sur l'opportunité de réunir l'ultime phase.

De cette façon, on privilégie les aspects politiques de la CSCE au détriment de ses caractéristiques purement techniques et on retire aux Soviétiques l'intérêt d'un organe permanent abordant ultérieurement les sujets les plus sensibles à leurs yeux puisque ce serait chose faite à Genève. Cependant, pour que Moscou puisse accepter un tel projet, les Neuf prévoient que le comité, qui bénéficiera d'une vue dégagée sur l'ensemble des discussions, soit chargé de se prononcer sur la question des suites institutionnelles de la conférence, en fonction des résultats de chaque commission[500]. Le 24 avril 1973, Zorine et Mendelevitch, qui dirigent la délégation soviétique à Helsinki, donnent ainsi leur accord à la proposition française[501]. Celle-ci est approuvée par l'ensemble des participants aux PMP le 22 mai 1973.

3. Les PMP, « reflet des conceptions françaises »[502]

Les pourparlers multilatéraux préparatoires d'Helsinki se terminent le 8 juin 1973 après que les trente-quatre participants aient approuvé des « recommandations » dont leurs gouvernements doivent confirmer qu'ils les acceptent, en même temps qu'ils doivent répondre à l'invitation de la Finlande de participer à la conférence. Pour le Quai d'Orsay, les *Recommandations finales des consultations d'Helsinki* « sont dans l'ensemble conformes aux propositions françaises »[503], un succès d'autant plus important que Paris a souvent eu du mal à convaincre ses partenaires occidentaux de la justesse d'une approche de la CSCE plus pragmatique que dogmatique, et qu'il lui a été difficile d'amener ses interlocuteurs de l'Est à accepter que la conférence ne se limite pas à la consécration du *statu quo* politique et territorial de l'Europe. Ces recommandations contiennent ainsi un document d'une quinzaine de pages, appelé le *Livre bleu*, qui précise, à l'occasion des différents points de l'ordre du jour de la CSCE, les instructions que devront suivre les commissions et sous-commissions chargées de les étudier.

A Rambouillet, à la fin du mois de juin 1973, Jobert et Gromyko se livrent à un bilan général des PMP, laissant transparaître leur vision respective de la CSCE[504]. Toujours dans l'exagération, le ministre soviétique présente la bonne coopération entre la France et l'URSS comme l'un des facteurs majeurs de la réussite des PMP. Il apprécie particulièrement l'appui français, pourtant fort peu dynamique, au moment où se posait la question du lien entre inviolabilité des frontières et non-recours à la force ; faisant fi des débats que ce problème a engendré, il rappelle que l'essentiel, pour la CSCE, est de proclamer ces deux principes ainsi que le respect de l'indépendance et de la souveraineté et la non intervention dans les affaires intérieures, le tout au sein de documents finals – que l'URSS a alors déjà préparé – les plus

[500] Télégramme au départ n°155/60, vers Helsinki, de Siefer-Gaillardin, 17 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.27.
[501] Télégramme n°1565/68, d'André, 24 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[502] Note CSCE n°184/D, 19 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.11.
[503] Circulaire n°352, d'Arnaud, 13 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[504] Entretien Jobert/Gromyko, 26 juin 1973, Rambouillet. AMAE, CSCE, vol.26.

contraignants possibles. Le reste est secondaire. Il s'agit également pour Moscou d'empêcher que, lors des négociations, un pays puisse avoir un droit de veto et bloquer les discussions : l'attitude de Malte à la fin des PMP hante encore les esprits du Kremlin. De tels propos promettent donc de très longues discussions à Genève… Quant à Jobert, il résume assez bien l'évolution de l'état d'esprit français au cours de la préparation multilatérale :

> « Il me semble qu'au début de ces conversations, nous ne savions pas très bien où nous allions. Ce n'était peut-être pas le cas pour vous. Par la suite, la nébuleuse est devenue planète ; la mayonnaise a pris ; et aujourd'hui nous n'avons peut-être pas les mêmes analyses qu'au début. »

Repoussant un document final trop contraignant, le ministre français défend en priorité la pratique du consensus et l'importance accordée par les Français et par lui-même – Jobert est né au Maroc – à ce que la voix des pays d'Afrique du Nord soit entendue à la CSCE. D'un point de vue général, le successeur de Schumann se félicite de la conclusion des PMP qu'il place, dans un discours à l'OTAN, dans la droite ligne de la politique de détente du général de Gaulle dans la mesure où la CSCE peut permettre à de nombreux pays d'affirmer leur identité nationale[505]. Aussi la France apprécie-t-elle vivement le rôle joué par les neutres et non alignés qui, la plupart du temps durant les préparatifs d'Helsinki, se sont rangés du côté des Occidentaux. Dénonçant les tentatives consistant à lier la CSCE aux MBFR tout comme le calendrier Brejnev-Kissinger, Jobert prévient, à la veille de la première phase de la conférence, que la France n'accepterait pas que se constitue une zone particulière dans laquelle régnerait un droit international régional.

En effet, on craint de plus en plus, au Quai d'Orsay comme à l'Elysée, que les deux Grands poursuivent leurs efforts en vue de l'établissement d'un *condominium* ignorant les intérêts des Européens[506]. On estime à Paris que la négociation à Genève s'engagera sur une bonne base de départ, mais sera difficile. Dans le but d'empêcher toute remise en cause des points agréés pendant les consultations d'Helsinki, les Neuf – à l'exception des Pays-Bas – obtiennent ainsi de transformer les « recommandations » en décisions, par un accord engageant les gouvernements des pays participants au sujet de l'ordre du jour, de la procédure et de la convocation de la conférence à une date et en une ville déterminées[507]. Pleinement satisfaits du texte du mandat de la troisième corbeille, les Neuf veulent par ailleurs éviter que les Soviétiques ne reviennent sur leurs importantes concessions en matière d'échanges culturels, de diffusion de l'information et de contacts entre les hommes[508].

Cependant, la France perçoit un certain nombre de points sur lesquels elle n'a pu obtenir entière satisfaction ou qui poseront à nouveau problème à la CSCE. Parmi eux, se trouvent les questions de la publicité des travaux de la conférence – si l'opinion publique européenne était au courant du détail des discussions, cela jouerait en faveur de l'Occident –, de la place de l'inviolabilité des frontières parmi les autres principes, de la réduction des forces, de la clause

[505] Réunion du Conseil ministériel de l'OTAN à Copenhague, 14 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[506] Note du 25 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.
[507] Télégramme n°142-53, d'André, 19 janvier 1973. AMAE, CSCE, vol.31.
[508] Note CSCE n°170/D, 6 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

de la nation la plus favorisée, du respect des lois et coutumes internes pour limiter la portée de la troisième corbeille ou de la création d'un organisme paneuropéen permanent[509].

En ce qui concerne les positions des participants, Pompidou et sa diplomatie voient d'un très bon œil le fait que le débat essentiel ait eu lieu entre l'URSS et les Neuf, ces derniers endossant le rôle de défenseurs des valeurs occidentales du fait des réserves américaines à l'égard de la CSCE. Les PMP constituent à vrai dire un réel succès pour la CPE : les pays membres de la Communauté ont démontré leur capacité à élaborer des positions communes sur un ensemble de questions complexes ; ils sont parvenus à maintenir une attitude harmonisée, soutenue par les autres pays de l'Ouest et, dans de nombreux cas, par les neutres. Surtout, la France a saisi toutes les occasions pour faire comprendre qu'elle était, au sein des Neuf, l'élément qui poussait au compromis. Ainsi, sa méthode fondée sur une approche progressive des thèmes de la troisième corbeille est devenue la ligne de conduite officielle des Neuf.

L'Italie a été le pays ayant défendu les thèses les plus proches de celles de la France : à de nombreuses reprises, le Quai d'Orsay note que les deux Etats voisins défendent une conception identique de la CSCE[510] ; la coopération franco-italienne sur la question de la participation des pays de la rive sud de la Méditerranée[511], sur les échanges culturels ou sur le refus du lien avec les MBFR est particulièrement éloquente. A l'inverse, l'accord est souvent difficile à réaliser avec les Pays-Bas, qui défendent des positions intransigeantes face au bloc de l'Est, spécialement sur la troisième corbeille.

Enfin, pour ce qui est de l'attitude des satellites de l'URSS, Paris déplore de ne pas avoir assisté, mis à part le cas de la Roumanie, à un processus de diversification des attitudes des pays du pacte de Varsovie, comme on pouvait s'y attendre[512].

Les PMP ont montré qu'en dépit de la volonté soviétique de faire paraître la France comme une fervente partisane du *statu quo* politique et territorial européen, Paris et Moscou ont développé une vision différente de la sécurité et de la coopération en Europe. Tandis que les Soviétiques cherchent à réunir une conférence destinée à codifier et à multilatéraliser les traités qu'ils ont passés avec les Occidentaux – notamment avec la RFA – durant les années précédentes, les Français envisagent au contraire la CSCE comme un moyen de dépasser le stade de la codification et de rapprocher les deux moitiés du continent. Ces conceptions divergentes de la *Paneuropa*, nées dans les années 1960 – à l'époque où le général de Gaulle cherchait à poser les fondements d'une Europe qui s'étendrait « de l'Atlantique à l'Oural » –, restent donc en vigueur quand débute la CSCE. Aux velléités soviétiques de geler les frontières s'oppose le désir français d'en finir avec la bipolarité.

---

[509] Note CSCE n°184/D, 19 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.11.

[510] Cf. par exemple la note de la sous-direction d'Europe orientale du 1er juillet 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.

[511] D'après Michel Debré, les Italiens sont les seuls Européens, avec les Français, à comprendre les questions de sécurité en Méditerranée. Michel DEBRE, *Mémoires.* T.IV. *Gouverner autrement. 1962-1970*, Paris, Albin Michel, 1993, p.281.

[512] Note CSCE n°191/D, 26 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.11.

A la veille de la phase ministérielle de la CSCE, qui doit se réunir à Helsinki à partir du 3 juillet 1973, la France mise par conséquent sur la conférence pour concrétiser la détente de manière durable et espère qu'elle pourra poser les bases de nouvelles formes de coopération avec l'Europe centrale et orientale. La période qui s'ouvre à l'été 1973 correspond à un moment essentiel de transition politique, économique et sociale dans l'histoire contemporaine de la France et de l'Europe. Ces bouleversements ont un impact considérable sur la position de la France à l'égard de la CSCE, et plus largement des relations Est-Ouest. Le renforcement du *condominium* soviéto-américain conduit Pompidou à adopter une attitude de plus en plus ferme face aux deux Grands. Les fortes réticences françaises à l'idée de Kissinger de faire de 1973 « l'année de l'Europe » témoignent de la défiance dont fait preuve Paris vis-à-vis de Washington ; à l'Est, la publicité faite à la chasse aux dissidents amène la France à se montrer moins conciliante sur la troisième corbeille d'Helsinki. En outre, alors que le président français voit en la CSCE un merveilleux moyen de concilier détente et construction européenne, le choc pétrolier et ses conséquences néfastes mettent un terme au bon fonctionnement de la coopération politique européenne. Mourant, Georges Pompidou s'efface peu à peu derrière son gouvernement ; avec sa disparition prend fin le règne sans partage du gaullisme triomphant de l'après-guerre. Bien qu'en partie héritier de ces années, Valéry Giscard d'Estaing adopte une autre conception du pouvoir, moins conservatrice et plus libérale, qui n'est pas sans conséquence sur la place de la France dans le processus de détente Est-Ouest et notamment sur la CSCE.

CHAPITRE 5. LA FRANCE, ACTRICE ET SPECTATRICE DU PROCESSUS D'HELSINKI, 1973-1975

> « La conférence européenne de sécurité et de coopération gardera une place unique dans l'histoire : jamais conférence ne dura aussi longtemps et ne rassembla autant de diplomates pour aboutir à un résultat aussi dérisoire. Que les chefs d'Etat ou de gouvernement occidentaux aient finalement accordé à Léonide Brejnev la faveur, tant souhaitée par celui-ci de la signature solennelle d'un texte qui n'a pas valeur de traité, cette concession ou démission n'a guère qu'une valeur symbolique. Malgré tout, s'il se trouvait encore un véritable homme d'Etat, aux Etats-Unis ou dans l'un des principaux pays d'Occident, cette comédie n'aurait pas eu lieu. »[1]

Cet article de Raymond Aron, publié dans *Le Figaro* alors que les trente-cinq chefs d'Etat et de gouvernement d'Europe et d'Amérique du Nord s'apprêtent à clôturer en grandes pompes la CSCE à Helsinki, illustre combien la conférence qui se termine est loin de faire l'unanimité parmi les observateurs éclairés des relations internationales et contemporains de l'évènement. La presse occidentale, à l'exception des journaux d'obédience communiste, se montre particulièrement dure à l'égard des dirigeants de l'Ouest présents dans la capitale finlandaise au cœur de l'été 1975 : non seulement l'Occident abandonne les peuples d'Europe centrale et orientale aux mains du mastodonte soviétique mais, en plus, il donne l'impression de développer un égoïsme d'autant plus exacerbé qu'il s'agit avant tout de mettre un terme à la crise économique qui secoue les fondements du monde capitaliste depuis 1973. Ces critiques s'inscrivent dans le débat sur les droits de l'homme qui se développe aux Etats-Unis puis en Europe occidentale dans les années 1970 et, de fait, confèrent un relief supplémentaire à la conférence et à ses enjeux. Aron est lui-même influencé par le débat américain. En outre, les critiques virulentes qui frappent la CSCE et ses participants sont démultipliées par un contexte international de plus en plus tendu. Il faut dire qu'entre la fin des pourparlers multilatéraux d'Helsinki, en juin 1973, et la signature de l'Acte final, en juillet-août 1975, un certain nombre de facteurs ont contribué à modifier les paramètres de la détente.

Si les nouveaux accords soviéto-américains, la guerre du Kippour et le choc pétrolier qui s'ensuit, de même que le durcissement de l'URSS vis-à-vis de ses dissidents constituent les principales causes de ce changement, le renouvellement concomitant des principaux décideurs occidentaux, la Révolution des Œillets au Portugal, les derniers soubresauts du régime franquiste en Espagne et l'invasion turque dans la partie septentrionale de Chypre ont également un impact à la fois sur les politiques étrangères des deux Grands et de la plupart des pays d'Europe et sur les opinions publiques.

La première question est de savoir quel est l'effet de ces bouleversements sur les négociations de la CSCE et sur les positions qu'y défend la France : la conférence se veut-elle

[1] Raymond ARON, « La foire aux diplomates », *Le Figaro*, 30 juillet 1975. Les articles de Raymond Aron dans *Le Figaro* ont été réunis, présentés et annotés par Georges-Henri SOUTOU : *Les articles de politique internationale dans « Le Figaro » de 1947 à 1977*, Paris, Ed. de Fallois, 1997. Pour cet article, cf. le tome 3, *Les crises : février 1965 – avril 1977*, pp.1561-1564.

imperméable aux influences extérieures afin de se concentrer sur les problèmes inhérents à l'Europe ou bien subit-elle de plein fouet les conséquences de la succession d'évènements majeurs qui caractérise le milieu de la décennie 1970 ? Il s'agit également de déterminer quelle est la place de la France dans la CSCE : y est-elle influente ? Quelles sont ses relations avec les délégations des autres pays ? Comment élabore-t-elle ses propositions et son point de vue ? La troisième série de questions qu'il convient de poser concerne les critiques auxquelles la France et ses alliés occidentaux doivent faire face : quelle est leur ampleur ? D'où proviennent-elles ? Sur quoi se fondent-elles ?

Pour répondre à cela, il est nécessaire de comprendre l'organisation structurelle, politique, diplomatique et administrative de la CSCE. Celle-ci représente d'abord une incroyable machine humaine qui, pendant près de deux ans, mobilise à Genève des centaines de personnes venues des quatre coins du continent européen et de l'Amérique du Nord. Aux diplomates, qui forment le gros des troupes, il faut ajouter secrétaires, interprètes, journalistes, chauffeurs, personnels de sécurité et d'entretien et parfois même espions ! Une atmosphère propre à cette longue réunion se crée peu à peu, mêlant cosmopolitisme, solidarités géographiques et rapprochements inattendus. Si les première et troisième phases, qui réunissent les ministres des Affaires étrangères puis les chefs d'Etat et de gouvernement, sont résolument politiques et obéissent aux canons relationnels du système Est-Ouest, la deuxième phase constitue un moment de diplomatie au sens le plus noble du terme, provoquant la réminiscence d'un certain « esprit de Genève », sans pour autant se borner à cela : les rapports officieux qui se nouent autour de la conférence produisent souvent des effets plus importants que les séances de travail officielles.

Ce chapitre vise donc à analyser la diplomatie de la France à l'égard du processus d'Helsinki sous trois angles d'approche qui conjuguent les aspects nationaux et internationaux de la politique française. Ainsi, dans une première partie, nous nous arrêterons sur les grands enjeux internationaux susceptibles d'influer sur la conduite française des négociations avant de voir, dans une deuxième partie, que la France est un acteur politique et diplomatique majeur de la CSCE, comparable à une immense pièce de théâtre dont l'intrigue aurait pour enjeu la sécurité européenne. Il restera à voir ensuite pourquoi nombre d'intellectuels, à l'instar d'Aron, font de cette pièce une comédie. Plus largement, il s'agira d'étudier la réception que l'opinion publique française accorde au processus d'Helsinki : pour qu'une œuvre existe et se pérennise, il lui faut des spectateurs. L'étude des positions françaises vis-à-vis des trois corbeilles de la CSCE et de son volet méditerranéen fera quant à elle l'objet des quatre chapitres suivants.

Hormis les archives diplomatiques et présidentielles de la France, les documents directement produits par la CSCE et les entretiens réalisés avec des témoins directs des évènements, ce chapitre se base sur d'autres sources dont l'apport principal est de compléter le fonds d'archives Giscard d'Estaing, accessible de manière partielle seulement. Il s'agit des papiers de la présidence Ford déposés à la *Gerald R. Ford Library* dans le Michigan. Le point de vue américain sur la politique extérieure française entre 1974 et 1976 fournit un

complément essentiel à la compréhension du contexte occidental durant les premières années du mandat de Valéry Giscard d'Estaing.

I. La France et les deux Grands : un impact décisif sur la CSCE

La CSCE s'étale sur une période d'intenses bouleversements politiques et économiques dans le monde qui conduisent les Etats-Unis et l'URSS à adapter leur politique étrangère au contexte changeant tout en essayant de maintenir leur prééminence au sein de leur camp respectif. Il s'agit de voir comment cette attitude se répercute sur la conférence et de quelle manière la France, championne de la lutte contre l'hégémonie soviéto-américaine, lui fait face.

1. Le *condominium*, plus que jamais

Le fait que la deuxième phase de la CSCE dure près de deux ans est dû au fossé qui oppose les priorités soviétiques aux idées phares des Occidentaux. Cet écart de conception se creuse ou se resserre au fil des négociations, en suivant les variations des rapports entre pays participants. La France, qui tente de préserver sa capacité gaullienne à concilier alliance avec Washington et entente avec Moscou, joue un rôle central dans les tentatives de rapprochement des points de vue. Pour l'URSS, le succès de la CSCE est subordonné à l'obtention de plusieurs dispositions : une déclaration sur les principes consacrant le *statu quo*, des mesures générales et peu contraignantes dans la troisième corbeille, des résolutions lui permettant de bénéficier de transferts économiques, scientifiques et technologiques, un organe politique permanent, une troisième phase au sommet[2]. Plus largement, les idées soviétiques en matière de détente visent à établir un compromis stratégique avec les Etats-Unis, à créer un système européen de sécurité collective censé remplacer les alliances militaires et à renforcer la communauté socialiste sur la scène internationale, le tout fondé sur la coexistence pacifique.

A l'inverse, l'ordre du jour occidental consiste à éviter de donner une confirmation juridique au *statu quo*, à combattre la doctrine Brejnev de la souveraineté limitée en insistant pour que les principes sur les relations entre Etats participants soient appliqués indépendamment de leur système politique, économique et social, à contrecarrer le projet d'organisme permanent de Moscou qui pourrait ébranler le Marché commun et l'Alliance atlantique, à privilégier le principe des droits de l'homme en formulant des propositions concrètes sur les contacts entre personnes, l'information, les échanges culturels et éducatifs[3].

Les évolutions de la politique de détente des Etats participants, notamment des deux Grands et des Neuf, transparaissent directement sur le comportement de ces pays à l'égard de la CSCE

[2] Note CSCE n°129, 2 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[3] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.45-46 ; document OTAN C-M(73)95, 19 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.

en 1973-1975. Cette constatation est particulièrement visible chez les Américains, dont l'engagement dans les négociations de Genève varie en intensité selon l'époque. Ce qui préoccupe le plus la Maison Blanche en 1973, outre l'affaire du Watergate, est une désagréable impression que leur puissance s'affaiblit. Les Etats-Unis sont alors confrontés à un problème qu'il n'ont pas connu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : le danger d' « *Imperial overstretch* »[4], qu'on peut traduire par « hyper-extension impériale ». La guerre du Vietnam ayant fortement porté atteinte à leur crédibilité, ils doivent trouver de nouveaux moyens de contrer leur perte d'influence dans plusieurs régions du monde. Tandis que l'URSS cherche la parité militaire avec l'Amérique, Nixon est persuadé que la confrontation doit laisser place à la négociation afin de contenir une course aux armements ruineuse que les finances du pays peuvent difficilement supporter après le marasme vietnamien. Il est conscient également que l'Europe occidentale, le Japon et, surtout, la Chine apparaissent désormais comme des puissances avec lesquelles il faut compter : la bipolarité qui prévaut depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale semble faire place à un monde multipolaire[5]. Washington se place donc sur la défensive, estimant que le paradigme de la guerre froide n'est plus valide[6]. Ce changement d'orientation, symbolisé entre autres par les SALT et le sommet Nixon-Brejnev de mai 1972, se traduit par une incontestable propension à vouloir discuter bilatéralement avec Moscou le plus fréquemment possible.

Face à ce qui apparaît comme un réel affaiblissement vis-à-vis de l'URSS, les Américains tentent de renforcer leur influence sur les alliances existantes, à commencer par l'Alliance atlantique. Le 23 avril 1973, Kissinger propose à ses alliés d'élaborer une nouvelle Charte atlantique et de faire de 1973 « l'année de l'Europe ». Son but est de permettre aux Etats-Unis de reprendre la main au sein de l'alliance et de veiller à ce que l'identité européenne en construction, qui sera proclamée à Copenhague à l'été 1973, le climat de détente et l'accroissement des rivalités commerciales ne remettent pas en cause l'identité atlantique et le *leadership* américain.

Les critiques européennes, et surtout françaises, à l'encontre du rapprochement soviéto-américain et de « l'année de l'Europe » ne se font guère attendre. Dans un premier temps, l'accord passé entre les deux Grands, le 22 juin 1973 à San Clemente, sur la « prévention de la guerre nucléaire » concentre toutes les attaques, bien que n'impliquant aucune obligation pour les signataires[7]. L'article 4 spécifie qu'en cas de risque de guerre atomique, « les Etats-Unis et l'Union soviétique entameront immédiatement des consultations urgentes entre eux et déploieront tous leurs efforts pour conjurer ce risque. »[8].

---

[4] Paul KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers : Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Londres, 1988, p.360.

[5] Robert D. Schulzinger, « Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976 », in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II, *Conflicts and Crises, 1962-1975*, *op.cit.*, pp.373-394.

[6] Gottfried NIEDHART, « U.S. Détente and West German *Ostpolitik*. Parallels and Frictions », in Matthias SCHULZ, Thomas A. SCHWARTZ (eds.), *The Strained Alliance. US – European relations from Nixon to Carter*, *op.cit.*, pp.36-37.

[7] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.102.

[8] Cité par Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance. Les Etats-Unis et l'Europe. 1973-1983*, *op.cit.*, p.83.

Pour Pompidou et Jobert, c'est un nouveau Yalta, publiquement dénoncé par le second dans son discours à Helsinki en juillet 1973. On considère à Paris que la déclaration du 22 juin pose un défi direct au rôle nucléaire de la France[9], à l'autonomie de l'Europe occidentale, à la crédibilité du Conseil de Sécurité des Nations Unies, dont la France est membre permanent, dans la mesure où l'appareil consultatif soviéto-américain pourrait prendre le pas sur l'ONU. De plus, le cinquième article de l'accord permet aux Soviétiques, toujours selon les Français, d'obtenir des renseignements sur les rapports nucléaires et stratégiques de l'OTAN sans rien révéler sur le pacte de Varsovie. Le traité affaiblit en outre l'engagement américain à défendre l'Europe contre une attaque nucléaire limitée en cas de rupture de la détente[10]. Le Quai d'Orsay est par ailleurs persuadé qu'en échange de son feu vert aux négociations MBFR, prévues à partir du 30 octobre 1973, l'URSS a obtenu l'engagement des Etats-Unis de tout faire pour empêcher leurs alliés atlantiques de multiplier les obstacles lors des réunions de la CSCE à Helsinki et à Genève[11].

Américains et Soviétiques tentent, à tour de rôle, fin juin 1973, de calmer les Français. Brejnev est ainsi à Rambouillet du 25 au 27 juin et déploie un maximum d'efforts pour donner à ses entretiens avec Pompidou un éclat particulier en ne cessant de flatter la France, en soulignant le caractère spécifique des relations franco-soviétiques et en insistant sur l'idée que l'URSS ne néglige pas les pays tiers autres que les Etats-Unis. Brejnev va même plus loin en faisant comme si la France avait accepté la notion de coexistence pacifique et voulait elle aussi établir un nouveau système européen de sécurité[12]. Mais les responsables français ne se font plus d'illusions : le rôle pionnier de la France dans le rapprochement Est-Ouest « appartiendra bientôt à l'Histoire »[13] ; Brejnev a trop besoin de l'Amérique pour moderniser son économie.

Les 29 et 30 juin, Jobert est reçu par Nixon et Kissinger, à San Clemente, au sud de la Californie, où l'attendent plusieurs projets de charte atlantique préparés par le Conseiller à la sécurité mais que le ministre français repousse aussitôt. Alors que Nixon lui certifie qu'il ne faut voir aucune mauvaise intention derrière le traité du 22 juin[14], Jobert campe sur ses positions, affirmant que l'URSS est « toujours prête à une éventuelle finlandisation de l'Europe de l'Ouest. »[15] De retour à Paris, il conseille au président de « dénoncer publiquement la fragilité des cadres institutionnels existants »[16] au sein de l'Alliance atlantique, par ailleurs mise à mal par le *condominium* établi entre les deux Grands. Cette dénonciation provoque un véritable ébranlement des relations euro-américaines, sur lequel nous allons revenir, et qui se voit renforcé par d'autres évènements confirmant l'impression d'une gestion purement bilatérale des affaires mondiales. Tel est le cas de la guerre du Kippour en octobre 1973 qui

---

[9] Si l'URSS et les Etats-Unis en viennent à interdire l'usage des armes nucléaires, la sécurité de l'Europe ne dépend plus que du seul arsenal conventionnel.
[10] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance. Les Etats-Unis et l'Europe. 1973-1983*, *op.cit.*, pp.102-103.
[11] Télégramme n°3155/62, de Leclercq, 26 juin 1973. AN, 5 AG 2 1021. Etats-Unis. 1969-74.
[12] Télégramme n°3233/39, de Vimont, 2 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[13] Note du 25 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.
[14] Michel JOBERT, *Mémoires d'avenir*, *op.cit.*, p.271.
[15] Cité par Mary Kathleen WEED, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, *op.cit.*, p.111.
[16] *Ibid.*, p.111.

fait l'objet d'une concertation – mais aussi d'une quasi confrontation[17] – exclusive des deux Superpuissances, au détriment notamment des trois autres membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies[18]. Par conséquent, la colère de Pompidou et Jobert ne cesse de croître, comme le montre le discours du ministre des Affaires étrangères devant l'UEO en novembre 1973 :

> « Cette Europe, pour laquelle nous nous dépensons tant, a ressenti au cours des dernières semaines, comme jamais auparavant, un sentiment de gêne profonde. Spectateurs, oui, nous n'avons été que cela, malgré notre bonne volonté et tous nos avertissements. Et pourtant, des intérêts fondamentaux des pays européens sont mis en question, comme les liens de toute sorte, politiques, culturels, humains, qui relient, dans la géographie et l'histoire, l'Europe et le Proche-Orient. […]
>
> Les relations internationales sont dominées par un équilibre convenu par traité entre deux grandes puissances, et qui est un résultat complexe de rivalités et d'accords objectifs, en fonction – inévitablement – des intérêts et des préoccupations des deux parties. Les Américains et les Soviétiques jouent un rôle essentiel dans la négociation MBFR et sont seuls, en tête-à-tête, pour parler des armements nucléaires stratégiques. […]
>
> La « sanctuarisation » des territoires des deux Grands ne reporte-t-elle pas sur d'autres zones du globe l'exercice d'une rivalité toujours latente ? L'impossibilité d'utiliser les armements nucléaires stratégiques ne revalorise-t-elle pas l'usage d'armements conventionnels toujours plus perfectionnés et destructeurs, voire d'armes nucléaires tactiques, dans ce que j'ai appelé ailleurs les « terrains de parcours » ? Ne peut-on craindre que la négociation ne cherche à s'étendre, tôt ou tard, aux deux forces nucléaires européennes qui, parce qu'elles relèvent de décisions autonomes, risquent de troubler les règles du jeu convenu ? »[19]

Malgré les garanties américaines selon lesquelles le rapprochement avec l'URSS est effectué au nom de la paix dans le monde, l'accord du 22 juin accélère, notamment en France, la quête de l'Europe pour une identité politique distincte et fait de la CSCE la seule opportunité pour les Européens de participer à la restructuration du système international[20]. La déclaration communautaire sur l'identité européenne, proclamée lors du sommet de Copenhague en décembre 1973, prend ici tout son sens : il s'agit de prouver à l'Amérique que l'Europe est prête à assumer davantage sa part de responsabilités dans les relations internationales, au nom de valeurs communes à l'ensemble des Etats membres de la Communauté. Devant l'UEO, Jobert ajoute à cela la nécessité de développer une collaboration européenne en matière de défense, répondant à certaines avances allemandes[21].

Or, la question de la coopération militaire européenne, qui revient donc au premier plan en 1973, influe directement sur les rapports franco-soviétiques et sur le débat relatif au système de sécurité et de défense européen. Pompidou l'affirme à Nixon dès 1971, l'unité de l'Europe occidentale dans le domaine de la défense est « le seul contrepoids possible vis-à-vis de l'Union soviétique, et cela d'autant plus que les Etats-Unis ne voudront graduellement plus

---

[17] A la suite de la violation par Israël du cessez-le-feu entré en vigueur le 22 octobre 1973, l'alerte nucléaire entre les Etats-Unis et l'URSS est décrétée le 25 octobre. Elle est levée au bout de quelques heures, après qu'ait été décidé un nouveau cessez-le-feu.

[18] Les Soviétiques ne sont pas surpris lorsque, le 6 octobre 1973, l'Egypte et la Syrie, auxquelles Moscou fournit des armes, lancent une offensive contre les forces israéliennes au Sinaï et dans le Golan. Etant donné que les Américains sont les principaux alliés d'Israël, les deux Grands dominent le conflit.

[19] Discours de Michel Jobert devant l'assemblée de l'UEO, 21 novembre 1973. Actes officiels de l'UEO, 19e session ordinaire, 2e partie, IV, procès-verbaux, compte-rendu des débats, 11e séance, pp.124-128.

[20] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.101.

[21] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance. Les Etats-Unis et l'Europe. 1973-1983*, *op.cit.*, p.85.

prendre en charge tout le poids de la défense dans l'Europe. »[22] Il ne s'agit certes pas de quitter l'Alliance atlantique, toujours jugée indispensable à l'Elysée, mais d'acquérir une plus large liberté de décision et de répondre à la crainte d'un découplage nucléaire euro-américain. La réaction de Moscou – comme celle de Washington – est très vive : les Soviétiques se montrent particulièrement hostiles à un processus qui pourrait aboutir à l'élaboration d'une défense strictement européenne. A leurs yeux, un tel projet serait considéré comme une provocation, une atteinte à la détente. Dès le lendemain du discours de Jobert à l'UEO, ils multiplient les avertissements à l'égard des Européens de l'Ouest, surtout envers la France, la Grande-Bretagne et la RFA. Le Kremlin déclare qu'il ne tolèrera jamais un accès, sous quelque couvert que ce soit, de la RFA à l'arme nucléaire[23].

De fait, les derniers mois de la présidence de Pompidou sont marqués par une véritable dégradation des relations franco-soviétiques. Tant qu'il s'est agi de donner l'impulsion initiale au processus de rapprochement Est-Ouest, la France et l'URSS semblaient pouvoir rapprocher leurs conceptions. Dès lors que cette phase de démarrage est dépassée par le développement des surenchères des Occidentaux vis-à-vis de Moscou et surtout par la vaste entreprise soviéto-américaine, les deux conceptions démontrent inévitablement leur incompatibilité[24]. Quant au problème de la défense européenne qui suscite l'ire des Soviétiques, Pompidou en dégage les limites dès la fin de l'année 1973, constatant d'une part qu'elle pourrait remettre en cause la dissuasion française, d'autre part qu'elle ne bénéficie que d'un soutien mitigé de la part de la RFA[25]. Bonn hésite en effet entre la fidélité à l'Alliance atlantique, le développement d'une identité européenne de défense et de sécurité et un rapprochement avec l'URSS garanti par les MBFR. Pompidou garde en outre à l'esprit que le risque de dérive allemande vers l'Est n'a pas disparu et que la pérennité de la présence militaire américaine sur le sol allemand demeure le meilleur moyen de se protéger d'une telle éventualité[26].

Le débat est relancé sous Giscard d'Estaing lorsque le chancelier Schmidt, inquiet de la tendance américaine à vouloir découpler les armements nucléaires situés sur le territoire des Etats-Unis du théâtre européen, propose en août 1974 de lancer « le début d'une coopération des Neuf dans le domaine de la défense » dans le but d'harmoniser les conceptions stratégiques et de créer un marché commun pour la production d'armements[27]. Craignant de se démarquer d'emblée de l'atlantisme de ses partenaires et ne souhaitant pas susciter l'appréhension des Soviétiques, Giscard ne donne pas suite à la proposition allemande mais n'écarte pas, pour l'avenir, la possibilité d'une défense européenne sur une base franco-allemande[28].

---

[22] Entretien Pompidou/Nixon, 13 décembre 1971, Açores. AN, 5 AG 2 1022. Etats-Unis. 1969-74.
[23] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2927.
[24] Note de l'ambassade de France à Moscou, 24 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721.
[25] Georges-Henri SOUTOU, « L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne », *art.cit.*, p.304.
[26] Wilfried LOTH, « Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou », *art.cit.*, p.62.
[27] Georges-Henri SOUTOU, « L'anneau et les deux triangles : les rapports franco-allemands dans la politique européenne et mondiale de 1974 à 1981 », in Serge BERSTEIN et Jean-François SIRINELLI (dir.), *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe. 1974-1981*, *op.cit.*, p.50.
[28] Interview accordée par Giscard d'Estaing au journal *Le Figaro*, 21 mai 1975.

En 1974, le nouveau président de la République tient ainsi à rendre aux relations franco-soviétiques leur caractère privilégié, confirmant le désir de dialogue permanent défini par le protocole de 1970 : il déclare que la détente est « une orientation permanente » de la politique française et qu'il est temps « de passer ensemble, avec vous [les Soviétiques], du stade de la détente à celui de l'entente »[29]. De fait, le passage de Pompidou à Giscard et le changement qu'il provoque sur les rapports avec l'URSS a un impact certain sur la CSCE et sur la position de la délégation française à propos de trois points essentiels de la négociation : les droits de l'homme, une partie de la troisième corbeille et la phase ultime de la conférence. Alors que, face à l'attitude exclusive des deux Grands et au durcissement de la répression soviétique à l'égard des dissidents, Pompidou se montrait de moins en moins enclin à la conciliation, Giscard d'Estaing, nous allons le voir, entend faire aboutir la conférence grâce à la recherche d'un compromis acceptable par tous. Il importe cependant de ne pas exagérer les effets du bouleversement politique de 1974 sur la CSCE car, à l'exception des dossiers cités plus haut, les négociations de Genève ne font guère appel aux croyances personnelles et aux conceptions des chefs d'Etat. La CSCE étant un projet bureaucratique continu, elle permet par exemple le maintien de la cohésion des Neuf au moment même où, en 1974, la CPE est en crise. Etant donnée la multiplicité des acteurs, des sujets et des intérêts dans le processus d'Helsinki, les dirigeants n'interviennent finalement que lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes sur le plan stratégique[30].

Reste que la mort de Pompidou suscite à Moscou de vives inquiétudes car même si l'attitude du président français vis-à-vis de l'URSS s'était raffermie dans les derniers temps, il représentait aux yeux des décideurs du Kremlin un digne continuateur de la politique de détente initiée par le général de Gaulle. Les premières déclarations de Giscard quant à la nécessité de poursuivre la coopération franco-soviétique rassurent immédiatement Brejnev et son entourage, en dépit des incertitudes concernant la mise en application de cette intention[31]. « Antithèse vivante » de Georges Pompidou de par son milieu social d'origine et sa formation[32], Valéry Giscard d'Estaing accède à la présidence à un moment délicat : la détente s'essouffle, l'Europe du sud est en émoi de Chypre au Portugal, le Moyen-Orient connaît une grave crise et, surtout, c'en est fini de la belle prospérité économique des années 1960.

En matière de CSCE, ce sont les conseillers techniques de l'Elysée qui jouent le rôle de relais entre Pompidou et Giscard tout comme entre le président de la République et la délégation française à Genève. Deux hommes occupent successivement cette fonction : Jean-Bernard Raimond de 1970 à 1973 puis Gabriel Robin à partir de 1973. Gaulliste fervent, le

---

[29] Cité par Michel TATU, « Valéry Giscard d'Estaing et la détente », in Samy COHEN et Marie-Claude SMOUTS dir., *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, *op.cit.*, p.197.

[30] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.134.

[31] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 5 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.

[32] Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, pp.163-164. Pompidou est issu d'une famille modeste du Cantal. De parents instituteurs, il est reçu premier au concours d'entrée de l'ENS en 1932 puis premier à l'agrégation de lettres classiques en 1934. Giscard d'Estaing provient quant à lui d'une vieille lignée auvergnate de magistrats et d'hommes d'affaires et descendrait, par sa mère, d'une fille naturelle de Louis XV. Après Polytechnique, il rejoint l'ENA en 1948 et devient inspecteur des Finances. Eric BRANCA, Arnaud FOLCH, *Les Présidents de la République*, *op.cit.*, p.98.

second devient rapidement un chantre de la CSCE en France et influence incontestablement, malgré les divergences idéologiques entre les deux hommes, les positions de Giscard quand celui-ci découvre les enjeux du processus d'Helsinki. Pour lui, la CSCE est le prolongement naturel de l'entente franco-soviétique ; en ce sens, la France doit en mener les négociations afin d'aboutir à quelque chose qui puisse consacrer la détente. Il n'est pas de ceux qui s'acharnent à faire accepter aux Soviétiques des mesures concrètes sur l'amélioration des conditions de vie à l'Est dans la mesure où cela n'aurait servi qu'à braquer l'URSS contre l'Occident :

> « Il ne fallait pas faire une guerre de propagande, ne pas montrer à l'opinion publique de quoi on était capable, ce n'était pas l'essentiel. Selon moi, l'important était d'aboutir en obtenant peu. Ce peu se développerait avec le temps. C'était l'acide qui finirait par ronger. Ainsi, cela a tout de même permis la création de tous les « clubs CSCE » en Europe de l'Est. »[33]

L'influence de Robin sur Giscard ne fait aucun doute, comme en témoignent les prises de position du président lors du sommet de Rambouillet avec Brejnev en décembre 1974, sur lesquelles nous reviendrons. Mais cette influence a ses limites : contrairement à son conseiller, Valéry Giscard d'Estaing ne perçoit pas les Etats-Unis et la RFA comme des menaces potentielles qui pourraient, pour les uns, porter tort à l'indépendance française, pour l'autre, négocier une réunification qui établirait un déséquilibre en Europe au détriment de la France. Cette conception divergente constitue une problématique majeure de la politique occidentale française des années 1970 et pose la question des relations franco-américaines en tant que facteur de pression sur les positions des deux pays vis-à-vis de la CSCE.

2. La France, Kissinger et la CSCE : les vicissitudes des relations franco-américaines

Pourtant peu intéressés par la CSCE, les Etats-Unis adoptent, au fil des négociations, diverses attitudes qui vont de l'indifférence à la détermination et contribuent à modifier les orientations de leurs partenaires. Les Neuf de la Communauté européenne, et la France en particulier, ont ainsi tendance à réagir en permanence aux fluctuations américaines, démontrant que, même si la conférence place l'ensemble des Etats participants sur un pied d'égalité, certains pays attirent plus l'attention que d'autres.

Kissinger développe trois tendances, au cours du processus de négociation, qui ont chacune un impact sur l'avancée des discussions et sur le rapport de Washington à ses alliés européens. La première consiste à ignorer la CSCE en se concentrant sur d'autres sujets, la crise au Proche-Orient en particulier. En outre, la Maison Blanche ne peut empêcher les Neuf de développer leur coopération politique lors de la conférence : une brouille euro-américaine en période de difficultés économiques favoriserait l'URSS[34]. La délégation des Etats-Unis à

[33] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008, Paris.

[34] Duccio BASOSI, « Helsinki and Rambouillet. US attitudes towards trade and security during the early CSCE process, 1972-75 », in Andreas WENGER, Vojtech MASTNY, Christian NUENLIST (eds.) *Origins of the European Security System : the Helsinki Process revisited. 1965-1975*, *op.cit.*, p.222.

Genève suit par conséquent les décisions collectives de ses alliés sans prendre d'initiatives, y compris dans les domaines où ils ont des intérêts, comme le rapprochement des familles[35].

La deuxième tendance vise à s'impliquer davantage dans la négociation pour y mettre rapidement un terme : il importe, aux yeux de la diplomatie américaine, de se concentrer en priorité sur la détente militaire, à savoir les SALT II et les MBFR, plutôt que sur la détente politique. Lancées le 30 octobre 1973, les MBFR permettent à la Maison Blanche de répondre à la pression intérieure concernant un retrait des troupes d'Europe en plaçant la discussion dans un cadre multilatéral. Craignant que cela conduise à la neutralisation de l'Allemagne, la France pompidolienne et giscardienne, et désormais la Grande-Bretagne, continuent de s'opposer au projet alors que la RFA en est une partisane fervente, espérant prévenir un retrait unilatéral des Etats-Unis[36].

La préférence américaine pour les MBFR se répercute directement sur la CSCE à l'été 1974. Alors que les tensions sur « l'année de l'Europe » sont à peine apaisées, les Etats-Unis accroissent la pression sur leurs alliés atlantiques pour obtenir l'établissement d'une liste de résultats minimums qu'ils pourraient accepter à la CSCE. Cette liste constituerait le stade ultime de la négociation pour les Occidentaux, serait communiquée sans tarder aux Soviétiques et permettrait de réunir la troisième phase dans la foulée. Une pareille demande, fondée sur l'idée de Kissinger que les Neuf sont trop exigeants sur la troisième corbeille et que cela pourrait nuire à la détente soviéto-américaine, provoque la colère des diplomaties européennes qui voient dans cette tentative la preuve que Washington ne porte guère d'intérêt à la conférence, préférant les négociations directes avec Moscou. Pour la France, qui préside le Conseil de la CEE, n'aborder que les points essentiels signifie abandonner les projets de textes substantiels et enlever à la négociation une partie de son intérêt ; globaliser la discussion revient également à dispenser les Soviétiques d'affronter un débat sur les questions qui demeurent en suspens[37]. Devant l'opposition des Neuf et des autres membres de l'OTAN, qui considèrent que Kissinger n'a rien compris à la signification de la CSCE[38], les Américains renoncent à leur projet et se rallient au principe d'une première lecture de toutes les propositions avant que ne soient préparés les compromis nécessaires. L'une des conséquences néfastes de l'attitude, connue par le Kremlin, du géant d'outre-Atlantique est d'inciter l'URSS à camper sur ses positions[39]. A l'été et à l'automne 1974, les débats à Genève sont dans l'impasse complète et les Européens de l'Ouest craignent une pression conjointe soviéto-américaine pour faire avancer les travaux[40]. Si cette crainte est présente depuis septembre

[35] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, p.69.
[36] Entretien Ford/Kissinger/Sauvagnargues, 28 septembre 1974, Washington, Box 6, NSA, Memoranda of conversations, Gerald R. Ford Library (GFL).
[37] Aleth MANIN, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *art.cit.*, p.34.
[38] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, p.267 ; Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.132.
[39] Note CSCE n°187, 21 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[40] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.

1973[41], elle atteint son paroxysme durant cette période. Celle-ci retombe peu à peu en raison de la troisième tendance adoptée par Kissinger.

En 1974 et 1975, les Etats-Unis doivent faire face à de nombreux bouleversements qui conduisent le Secrétaire d'Etat à modifier sa position vis-à-vis de la CSCE : Nixon démissionne le 8 août, le Sud-Vietnam s'effondre au printemps 1975, la guerre civile en Angola fait rage, l'expulsion de Soljenitsyne d'URSS, en février 1974, suscite un émoi considérable en Occident, le Congrès critique de plus en plus la politique de détente de la Maison Blanche et les élections de 1976 approchent à grands pas[42]. Influencé par le contexte qui l'entoure, Kissinger décide d'accroître la contribution de l'Amérique au processus d'Helsinki. Avec l'exil forcé de l'auteur de *L'Archipel du Goulag*, l'adoption par le Congrès de l'amendement Jackson-Vanick sur l'émigration des Juifs soviétiques le 20 décembre 1974[43] et l'impact de ces deux évènements sur l'opinion publique, il comprend que son pays peut tirer quelque chose de la CSCE[44]. La publication, par les parlementaires démocrates, d'un rapport appelant les Etats-Unis à s'engager dans le combat en faveur des droits de l'homme marque la volonté du peuple américain, traumatisé par la guerre du Vietnam, d'améliorer l'image de leur patrie à l'étranger, en réclamant notamment que le gouvernement cesse de porter assistance à des dictatures. Le Congrès envisage ainsi de « moraliser la politique étrangère des Etats-Unis »[45]. L'amendement Jackson-Vanick constitue en outre une réponse à la décision du Kremlin d'imposer une « taxe de sortie » aux émigrants ; il exclut l'octroi du statut de la nation la plus favorisée – dont l'URSS bénéficie depuis le sommet soviéto-américain de 1972 et qui facilite les échanges commerciaux sur la base de la réciprocité – à tout pays restreignant l'émigration.

Dans ce cadre, Kissinger s'efforce de coordonner les positions occidentales à propos de la troisième corbeille en devenant l'un des plus fervents défenseurs des conceptions élaborées par les Neuf ; l'Ouest parvenant à dépasser ses divergences, le Secrétaire d'Etat réussit à obtenir, en mai 1975, l'accord des Soviétiques sur la majorité des points de la dite corbeille et, de fait, donne un sérieux coup d'accélérateur à la négociation[46]. La diplomatie américaine prend alors le pas sur la CPE pour mettre un terme à la CSCE. Dans les semaines qui suivent, Washington donne pour instruction à sa délégation à Genève de tout faire pour en finir avec la conférence[47].

---

[41] En juin 1974, les Neuf prennent contact avec les Etats-Unis avant la visite de Nixon le 28 juin : ils craignent que les Américains, qui situent la CSCE dans une perspective plus globale qu'eux, ne prennent des positions qui gêneraient le déroulement des négociations de Genève, notamment sur la troisième phase, les première et troisième corbeilles et l'organisme permanent. Les Neuf attendent en effet davantage de concessions de la part des Soviétiques avant d'accepter leur point de vue. Télégramme CPE/MUL ETR 388, 5 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.

[42] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili' », *art.cit.*, p.52.

[43] Depuis 1952 et la création par l'Etat d'Israël d'un bureau secret nommé Nativ, celui-ci se bat pour que l'URSS laisse partir ses citoyens juifs, notamment vers Israël. Il exerce ainsi une véritable pression sur la Maison Blanche pour que les Etats-Unis négocient directement avec Moscou. C'est grâce à l'intervention active du Congrès américain que la question de l'émigration des Juifs devient, à l'époque de Nixon, un thème central des relations entre les deux Grands. Cf. Pauline PERETZ, *Le combat pour les Juifs soviétiques*, Paris, Armand Colin, 2006.

[44] Michael COLEY MORGAN, « North America, Atlanticism and the making of the Final Act », *art.cit.*, p.32.

[45] Pauline PERETZ, *Le combat pour les Juifs soviétiques*, *op.cit.*, p.276. Le rapport publié par le Congrès en mars 1974 s'intitule : *Human Rights in the World Community. A Call for U.S. Leadership*.

[46] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili' », *art.cit.*, p.53.

[47] Entretien Ford/Kissinger, 7 juillet 1975, Washington. Box 13, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

Pour beaucoup d'observateurs de l'époque, les concessions de l'URSS sont en partie dues à la détérioration de la santé de Brejnev et à l'importance qu'on accorde à Moscou à l'acceptation, par les Occidentaux, d'une ultime phase au sommet[48]. Le vieux décideur soviétique a fait de la CSCE une affaire personnelle et souhaite en présenter le succès final comme tel. L'URSS veut donc en finir avant que ne disparaisse le chef du Kremlin. Le sommet d'Helsinki doit symboliser la reconnaissance *de facto* des résultats politiques obtenus par les Soviétiques au cours des décennies précédentes. Par ailleurs, la faible implication initiale des Etats-Unis laisse croire aux Russes que leurs concessions dans la troisième corbeille n'auront que peu d'effet ; la suite leur prouve que non[49].

Malgré l'importance relative qu'il continue à accorder à la CSCE, Kissinger tient à préserver ses arrières et propose aux pays de l'OTAN de tenir un sommet à Bruxelles dans la semaine qui précède la réunion d'Helsinki afin de rappeler publiquement la nécessaire solidarité des Occidentaux en tant que condition de la détente, de la coopération avec l'Est et de la paix dans la sécurité[50]. Si la plupart des alliés, dont les Allemands et les Britanniques, voient cette idée d'un bon œil, la France oppose un refus clair et net au Secrétaire d'Etat américain : ce serait d'une part faire apparaître la CSCE comme une confrontation de bloc à bloc et d'autre part reconnaître l'importance exceptionnelle de la conférence et admettre que son achèvement solennel pose des problèmes à la solidarité atlantique. Paris préfère affirmer en public le rôle joué par les Neuf[51], au grand dam de Kissinger qui suggère à Ford de menacer Giscard de ne pas le rencontrer à Helsinki si la France ne participe pas au sommet de l'OTAN[52]. Le président américain finit par convaincre son homologue français de se rendre à Bruxelles en insistant sur l'amitié qu'il a pour lui – qui tranche il est vrai avec la fin de l'ère Pompidou-Nixon – et sur la nécessité de maintenir un contact permanent entre alliés. Ford explique à Giscard que l'opinion américaine verrait d'un mauvais œil l'absence française au sommet car cela démontrerait l'incapacité de la Maison Blanche à préserver l'intégrité de l'Alliance atlantique au moment où la détente semble battre de l'aile[53]. Conscient des difficultés intérieures de son interlocuteur et parce qu'il éprouve une réelle sympathie envers lui, le président français fait donc entorse à la sacro-sainte lutte contre le bloc-à-bloc.

Quoi qu'il en soit, les Français sont particulièrement attentifs aux évolutions de la diplomatie américaine à l'égard de la CSCE ; le nombre considérable de télégrammes échangés entre Paris, la délégation à Genève, la représentation française à l'OTAN et l'ambassade de France à Washington en témoigne. Chacun de ces acteurs est sensible au moindre changement d'orientation, y voyant une fois sur deux une manifestation de la tendance des Etats-Unis à vouloir prendre des décisions unilatérales au nom du monde occidental. La critique quasi permanente de l'attitude américaine vis-à-vis du processus d'Helsinki est une conséquence

---

[48] Jussi M. HANHIMÄKI, « 'They can write in Swahili' », *art.cit.*, pp.53-54.
[49] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.124.
[50] Télégramme 2419/22, de Kosciusko-Morizet, 17 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[51] Note du directeur d'Europe, 18 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.20 ; note pour le président de la République, de Robin, 8 mars 1975. AN, 5 AG 3 160. Conseil européen de Dublin, 10 et 11 mars 1975.
[52] Entretien Ford/Kissinger, 6 mai 1975, Washington. Box 11, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[53] Mémorandum d'Henry Kissinger, 8 mai 1975, dossier « France (3) », Box 3, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

directe de la morosité ambiante des rapports franco-américains avant l'arrivée de Giscard. Lorsque Washington fait montre de peu d'égards quant aux négociations de Genève, la France lui reproche sa propension à privilégier les discussions bilatérales avec Moscou au détriment de la conversation générale sur la sécurité européenne ; à l'inverse, quand les Etats-Unis décident de s'investir davantage dans la CSCE, les Français les accusent de vouloir prendre le pas sur les autres participants.

Cette insatisfaction constante traduit la difficulté de la France à se définir par rapport au grand allié d'Amérique au cours d'une période d'incertitude marquée par la fin du gaullisme triomphant et de la prospérité des Trente Glorieuses : on ne cesse de clamer d'une part la nécessité absolue de la présence militaire des Etats-Unis en Europe ainsi que de leur appui économique et financier tandis que, d'autre part, on pointe du doigt leur responsabilité dans le déclenchement de la crise énergétique et monétaire et leur tendance à essayer de réaffirmer leur prédominance dans toutes les régions du monde. Or, au fond, Français et Américains partagent un but commun fondamental qui est celui de protéger leurs intérêts nationaux sans sacrifier les objectifs de l'OTAN[54].

Quand la CSCE débute à l'été 1973, les rapports entre Paris et Washington ne sont pas bons et ce pour trois raisons : la fin du système monétaire de Bretton Woods et le flottement du dollar, sur lequel les monnaies européennes sont obligées de s'aligner et qui provoquent un effet dévastateur sur l'économie occidentale, le *condominium* soviéto-américain dont l'accord du 22 juin est la manifestation la plus visible et, enfin, le projet de nouvelle charte atlantique lancé par Henry Kissinger.

Dès 1972, Kissinger se montre inquiet quant à l'avenir de l'Alliance atlantique, craignant que les problèmes monétaires et l'affirmation de l'identité européenne dans le cadre de la CPE creusent, de manière irréversible, un fossé entre l'Europe et les Etats-Unis : une fois Nixon réélu en novembre 1972, le Conseiller du président estime nécessaire de consolider l'alliance, avant que les questions économiques et énergétiques ne la réduisent à néant[55]. C'est là tout l'enjeu de « l'année de l'Europe » et de la charte envisagée par Washington. Deux conceptions s'affrontent à partir du printemps 1973 : tandis que les Etats-Unis voient dans la détente une probable menace pour l'unité occidentale et jugent indispensable de prévenir cela en consolidant le *leadership* américain et en prolongeant la sécurité atlantique aux domaines politiques et économiques, les Européens considèrent l'apaisement des relations Est-Ouest comme une opportunité pour se poser en entité distincte sur la scène internationale[56]. Aussi la réaction des Européens, et des Français en particulier, est-elle une véritable douche froide pour Kissinger. Le projet américain apparaît à Pompidou comme une tentative visant à faire obstacle à la construction européenne et à la recherche d'une identité commune parmi les Neuf.

---

[54] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, p.269.

[55] Kissinger explique cela à l'ambassadeur de France, Jacques Kosciusko-Morizet, le 29 mars 1973. Marc TRACHTENBERG, « The French Factor in U.S. Foreign Policy during the Nixon-Pompidou Period, 1969-1974 », *art.cit*.

[56] Daniel MÖCKLI, « Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe », in Matthias SCHULTZ, Thomas A. SCHWARTZ, Bernd SCHAEFER (eds.), *The Strained Alliance : Conflicts and Cooperation in Transatlantic Relations from Nixon to Carter*, *op.cit.*, p.196.

Pour Paris, la Maison Blanche ne réclame rien d'autre qu'une relation de vassaux à suzerain entre les Etats-Unis et l'Europe, comme en témoigne Michel Jobert :

> « Je tournais les pages du discours d'Henry Kissinger : quelle tranquille assurance, dans l'affirmation de la primauté américaine sur le monde occidental, quelle détermination dans la volonté d'organiser son camp, en répartissant les tâches et en assignant les places, quelle brutalité aussi pour exiger de l'Europe, dans son organisation économique et sa défense, la subordination et une contribution en échange de l'exercice du droit de suzeraineté. Aux temps féodaux, les mêmes stipulations devaient s'écrire ou s'énoncer plus gentiment ! Mieux, la lettre d'envoi recommandait aux destinataires de manifester avec autant d'éclat que possible leur appui au projet américain et de saluer la perspective de ce dessein, qui limitait l'Europe à un rôle régional et prônait déjà la coopération face à la pénurie énergétique mondiale, autour des seuls intérêts américains. »[57]

Dans l'esprit du gouvernement français, il est évident que la proposition américaine va de pair avec l'accord soviéto-américain sur la prévention de la guerre nucléaire : il s'agit de réaffirmer le partage du monde en deux aires d'influences à un moment où l'affaire du Watergate, conjuguée à l'enlisement vietnamien, remet en cause la crédibilité des Etats-Unis à travers la planète. En d'autres termes, c'est un deuxième Yalta[58]. Malgré l'invitation de Jobert à San Clemente pour essayer de le convaincre et les multiples tentatives des Américains visant à prouver leur bonne foi, rien n'y fait[59]. Au contraire, le ministre français réussit à rallier, en juillet 1973, ses huit partenaires européens à la rédaction de deux documents séparés : une déclaration atlantique sur les questions de sécurité et une autre, économique et commerciale, sur les relations entre les Etats-Unis et la Communauté[60]. Kissinger obtient ainsi l'effet inverse de ce qu'il espérait : les Neuf découvrent ce qui les différencie des Etats-Unis et utilisent « l'année de l'Europe » pour leur faire admettre que la CE constitue le second centre de décisions à l'Ouest[61]. En témoignent ces propos de Georges Pompidou au président de la République italienne Giovanni Leone :

> « M. Kissinger parle volontiers du monde multipolaire visant par là les Etats-Unis, l'Union soviétique, l'Europe, la Chine et le Japon, mais au fond de lui-même distingue d'un côté les Etats-Unis, l'Union Soviétique et la Chine, de l'autre le Japon et l'Europe. Il se dit : on va essayer de lier autour de nous le Japon et l'Europe de telle manière que nous puissions parler au nom du Japon et de l'Europe. Il y a incontestablement chez M. Kissinger un goût des grands. A plusieurs reprises, je lui ai dit : en Europe, il n'y a pas que l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. Il y a les autres, le Bénélux, etc. Les Américains n'aiment pas qu'on leur parle ainsi car cela va dans le sens de l'unité européenne. Je souhaite profondément que l'Europe puisse parler d'une seule voix en face des Etats-Unis d'autant plus que les Etats-Unis comme je viens de le rappeler, ont une préférence pour les puissants tandis qu'ils mettent au second rang tous les autres. Les Européens ont fait du bon travail à Copenhague. Les Neuf se sont mis d'accord sur un bon texte et depuis ils ont donné l'impression que l'Europe tendait vers son unité et son identité. »[62]

---

[57] Michel JOBERT, *L'autre regard*, Paris, Grasset, 1976, p.288.
[58] *Ibid.*, p.289.
[59] A Nixon comme aux Français, Kissinger explique que son but n'est pas de créer une communauté atlantique où les Européens seraient subordonnés aux Etats-Unis ; selon lui, le passage de son discours sur le rôle régional de l'Europe a été sorti de son contexte : si l'Europe voulait jouer un rôle mondial, l'Amérique l'en encouragerait. Marc TRACHTENBERG, « The French Factor in U.S. Foreign Policy during the Nixon-Pompidou Period, 1969-1974 », *art.cit.*, p.30.
[60] Pierre MELANDRI, « La France et l'Alliance atlantique sous Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing », in Maurice VAÏSSE, Pierre MELANDRI, Frédéric BOZO (dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, *op.cit.*, p.533.
[61] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance. Les Etats-Unis et l'Europe. 1973-1983*, *op.cit.*, p.88 ; Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.3.
[62] Entretien Pompidou/Leone, 1er octobre 1973, Paris. AN, 5 AG 2 1016. Italie. 1969-74.

Mal préparé à affronter les arcanes communautaires, Kissinger fait face à l'habileté d'un Michel Jobert qui lui rappelle « que le seul moyen d'aboutir est de ne pas s'aliéner la France et dès lors de lui accorder un rôle privilégié »[63]. Le chef du Quai d'Orsay dégaine de la sorte une arme à double tranchant pour la diplomatie américaine : dans un cas, signer une charte sans les Français retirerait toute valeur au document ; dans l'autre cas, un rôle privilégié de la France au sein de l'Alliance empêcherait Washington de poursuivre son « Grand Dessein ». En septembre 1973, Jobert est donc sur le point de faire prévaloir sa déclaration atlantique sur les relations entre les Etats-Unis et la Communauté, profitant en fin de compte du projet de Kissinger pour affirmer l'identité européenne. Ainsi, d'après Pierre Mélandri, si l'idée de réorganiser les rapports transatlantiques était justifiée, « le moment, lui, était de toute évidence mal choisi […]. Alors même que la Communauté cherchait à absorber les Anglais et à jeter les jalons politiques de son unité, l'initiative de Washington pouvait paraître menacer le processus de recherche de son identité. »[64]

La guerre du Kippour d'octobre 1973 vient bouleverser la donne et rappeler à l'Europe sa dépendance vis-à-vis de l'Amérique. Dans un premier temps, la crise au Proche-Orient semble renforcer la volonté des Neuf de réaffirmer leur indépendance[65] : cela fait quelques temps qu'ils mettent en garde la Maison Blanche contre le danger d'une guerre au Proche-Orient ; ils condamnent désormais l'indifférence américaine à l'égard d'une crise économique provoquée par l'arme pétrolière[66]. Cependant, le quadruplement des prix du pétrole en décembre confirme le rôle dominant des Etats-Unis et la vulnérabilité des Européens. Dès la conférence de Washington de février 1974, le vieux continent s'aligne sur son grand partenaire d'outre-Atlantique : à l'exception de la France, tous les Etats membres de la CE acceptent la proposition de Kissinger visant à réunir une conférence permanente des pays consommateurs de pétrole qui poserait les bases d'une politique énergétique commune. Il faut dire qu'en cas de refus, Washington prévoyait de graves conséquences politiques, à savoir la menace d'un retrait des troupes américaines d'Europe. L'unité européenne sur les relations transatlantiques qui semblait peu à peu se développer vole en éclat en ce mois de février 1974. Pompidou et Jobert, qui ne cachent alors pas leur scepticisme vis-à-vis de l'avenir de la construction européenne, se retrouvent seuls face au désir américain de créer un cartel des consommateurs. A Paris, on voit cela comme la constitution d'un nouveau bloc occidental, cette fois tourné contre les pays arabes. A la veille de la mort de Georges Pompidou, les rapports franco-américains sont exécrables, rappelant les épisodes les plus tendus de la présidence du général de Gaulle.

Au printemps 1974, le projet de nouvelle charte atlantique a disparu et l'on ne discute que d'une « déclaration atlantique » au Conseil permanent de l'OTAN à Bruxelles. Le principal souci des Etats-Unis est d'insérer les idées de Kissinger dans la déclaration, la France

---

[63] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance*, *op.cit.*, p.91.
[64] *Ibid.*, p.93.
[65] Le 26 octobre, les Français enjoignent leurs partenaires de mettre un terme à la rédaction d'une déclaration atlantique sur la sécurité ; le 6 novembre, les Neuf adoptent une résolution anglaise qui prend en compte la position des pays pétroliers ; en décembre, c'est le sommet de Copenhague. Pierre MELANDRI, « La France et l'Alliance atlantique sous Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing », *art.cit.*, p.533.
[66] Daniel MÖCKLI, « Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe », *art.cit.*, p.208.

souhaitant éviter la globalisation des problèmes qui se posent à l'Occident. Paris reproche ainsi à Washington de vouloir inclure des amendements qui estompent le caractère propre de la défense européenne et tendent à souligner la permanence de l'Alliance sous une forme peu compatible avec l'idée d'une défense européenne autonome dans l'avenir[67].

Avec l'élection de Giscard d'Estaing, la France fait une entorse à sa volonté de voir l'Europe s'impliquer davantage dans l'assurance de sa propre sécurité et accepte finalement une référence au « désir commun » des Alliés « de réduire les charges des dépenses de défense ». La Déclaration d'Ottawa, signée en juin 1974, affirme le « rôle dissuasif propre » des arsenaux français et britannique et proclame le rôle « irremplaçable » de la « présence continue » des troupes américaines en Europe pour la défense des Etats-Unis[68]. Ainsi débute une période de décrispation des rapports franco-américains en même temps que prend fin l'un des débats les plus épineux de l'histoire des relations euro-atlantiques, qui ne se termine pas sans laisser quelques traces d'amertume à la Maison Blanche : alors qu'il vient d'accéder au poste suprême, Gerald Ford demande à Kissinger de lui parler de la France. La réponse se veut particulièrement grinçante :

> « En Indochine, [les Français] souhaitent probablement que nous perdions la face, parce qu'eux-mêmes ont échoué, et qu'ils pourront ramasser les morceaux. La France a été une calamité politique. Elle n'a pas gagné une seule guerre depuis 1812. Sa politique a conduit aux unités allemande et italienne. Les Français se prennent toujours pour Richelieu. L'équilibre des pouvoirs, c'est duper un ami intime pour éviter qu'il ne devienne un ennemi le lendemain. La puissance française n'est pas à la hauteur de ses prétentions. Cependant, ils réussissent à conserver leur prépondérance militaire en Europe. »[69]

Aussi s'inquiète-t-on à Washington de l'attitude du nouveau président Giscard d'Estaing à l'égard des Etats-Unis. « Si lui aussi s'en prend à l'Amérique, dit Kissinger en août 1974, il serait le troisième président français à le faire : cela rendrait le phénomène endémique. Une telle situation serait intolérable et je recommanderais de rompre avec les Français. Nous ne pouvons pas avoir une Europe organisée contre nous. »[70] Mais cette inquiétude s'estompe rapidement et, dès novembre 1974, la Maison Blanche s'est forgée sa propre opinion de Giscard en se fondant sur les rapports de l'ambassadeur en France, Kenneth Rush. Sur le plan personnel d'abord, Rush estime que le président français a trois problèmes : il ne sait pas s'y prendre avec les femmes ; il est paresseux ; il n'est entouré que de manipulateurs et d'hommes faibles, ce qui fut, toujours d'après l'ambassadeur, le principal problème de Nixon[71]. Sur le plan international, ajoute Rush, il n'existe aucune raison pour qu'il ait une politique étrangère différente de celle de son prédécesseur, à la différence de taille qu'il n'éprouve aucune rancœur vis-à-vis des Américains. L'ancien représentant des Etats-Unis à la négociation quadripartite sur Berlin précise son impression :

> « [Les Français] ne sont pas autant anti-américains qu'ils sont pro-français. Ils sont jaloux de la Grande-Bretagne et plein de ressentiments envers la dépendance allemande vis-à-vis des Etats-

[67] Note n°77 du service des Pactes et du désarmement, 25 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.
[68] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance*, *op.cit.*, p.112.
[69] Entretien Ford/Kissinger, 17 décembre 1974, à bord d'Air Force One. Box 6, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[70] Entretien Ford/Kissinger, 28 août 1974, Washington. Box 5, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[71] Entretien Ford/Rush, 8 novembre 1974, Washington. Box 6, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

Unis. Mais ils veulent notre soutien militaire en Europe. Ils nous accusent de tous les maux. Ils disent que les problèmes économiques résultent de la crise énergétique que nous avons causée et disent également que nous essayons de les affaiblir pour réimposer notre contrôle. »

Kissinger se veut bien moins acerbe quand il parle de Giscard au président américain avant le sommet de la Martinique : le nouvel hôte de l'Elysée est présenté comme élégant et agissant en dilettante mais « il n'a pas l'instinct du tueur » ; il reste cependant « *the best man in France* »[72], sous-entendant par là que la situation aurait été pire avec un autre. De fait, six mois plus tard, Ford se félicite publiquement, à l'occasion d'un toast porté en l'honneur du chancelier Schmidt, de l'amélioration des relations franco-américaines[73]. Il s'agit en effet d'une réalité incontestable qui prend forme dès la seconde moitié de l'année 1974. A Fort-de-France, du 14 au 16 décembre, les deux présidents s'entendent pour mettre fin aux tensions apparues après la guerre du Kippour en matière de politique énergétique et décident de poursuivre des négociations secrètes, entamées à l'époque de Pompidou, sur la coopération dans le domaine des armes nucléaires. A Paris, on se veut désormais plus optimiste sur l'avenir des rapports entre les Etats-Unis et la France, jugeant même possible que les premiers acceptent le développement d'un pilier européen au sein de l'Alliance atlantique. Giscard préférant ne pas forcer la RFA à choisir entre Washington et Paris, les années 1974-1976, qui correspondent à la présidence Ford et à un affaiblissement de la fonction présidentielle américaine à la suite du Watergate, voient se former un directoire informel de l'Alliance, réunissant les Américains, les Allemands, les Français et les Britanniques, et collaborant sur l'ensemble des grandes questions qui se posent au monde occidental[74].

Précisons qu'à partir de 1974, l'économie américaine reprend de la vigueur et conduit les dirigeants européens qui se succèdent dans le Bureau ovale à reconnaître explicitement le *leadership* des Etats-Unis. Alors qu'en 1972 Nixon craignait que les difficultés économiques de son pays ne lui aliènent le soutien des Européens, tout change avec le renversement de situation : en 1975, quelques semaines avant la troisième phase de la CSCE, Kenneth Rush indique à Kissinger que Giscard est tellement désespéré à propos de l'instabilité économique française qu'il est prêt à renvoyer la France dans les bras de l'Amérique[75]. Le sommet d'Helsinki, censé symboliser une détente sans blocs, se déroule donc au moment même où Washington réfléchit à la manière de réaffirmer son *leadership* en Occident.

Ce qui peut apparaître comme un changement d'orientation n'en est cependant pas un : malgré sa réputation « atlantiste », Valéry Giscard d'Estaing ne renonce pas à la politique d'indépendance de la France, au contraire : « il s'agit de se faire mieux entendre des Etats-Unis en cédant sur les points où l'on ne peut l'emporter »[76]. La signature de la Déclaration d'Ottawa

---

[72] Entretien Ford/Kissinger, 17 décembre 1974, à bord d'Air Force One. Box 6, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

[73] Réception en l'honneur du président des Etats-Unis, 27 juillet 1975, Bonn. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

[74] Georges-Henri SOUTOU, « L'anneau et les deux triangles : les rapports franco-allemands dans la politique européenne et mondiale de 1974 à 1981 », *art.cit.*, pp.52-53.

[75] Duccio BASOSI, « Helsinki and Rambouillet. US attitudes towards trade and security during the early CSCE process, 1972-75 », *art.cit.*, pp.222-236.

[76] Marie-France TOINET, « Valéry Giscard d'Estaing et les Etats-Unis », in Samy COHEN et Marie-Claude SMOUTS dir., *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, *op.cit.*, p.49.

en juin 1974 est un temps fort du processus de décrispation des relations franco-américaines. La situation évolue avec l'élection de Jimmy Carter à la Maison Blanche en novembre 1976, Giscard soutenant un chancelier Schmidt inquiet de la politique fluctuante du président démocrate alors que Moscou relance la course aux armements[77].

De fait, les rapports entre Paris et Washington entre 1973 et 1975 sont loin d'être linéaires, ce qui n'est pas sans conséquence sur les négociations de la CSCE. On l'a vu, en 1973, dans un contexte national et international particulièrement chargé, les Américains ne font pas du processus d'Helsinki l'une de leurs priorités. Aussi la délégation des Etats-Unis à Genève reçoit-elle très peu d'instructions écrites de la part de Washington car on estime, dans la capitale fédérale, qu'on ne participe à ces négociations que pour faire plaisir aux alliés européens, qui prennent ainsi la tête des discussions côté occidental, et établir un contact supplémentaire avec les Soviétiques : la Maison Blanche utilise la conférence pour faire pression sur Moscou et éviter de compromettre la détente soviéto-américaine[78]. Quand Ford succède à Nixon, Kissinger lui explique que le but de l'URSS à la conférence est d'obtenir un substitut de traité de paix ; or, précise-t-il, « elle l'a déjà plus ou moins »[79], le Secrétaire d'Etat faisant référence aux traités de l'*Ostpolitik*. En d'autres termes, pour Kissinger, la CSCE ne sert pas à grand-chose et ne consacre rien du tout : la division de l'Allemagne est déjà une réalité et, contrairement aux espoirs de Moscou, la CSCE ne reconnaît pas l'annexion des pays baltes par l'URSS[80]. Kissinger estime de plus que ce n'est pas la conférence et ses corbeilles qui pourront amener le système soviétique à évoluer dans un sens plus démocratique[81].

Mais ce que Kissinger semble le moins supporter dans le processus d'Helsinki est la volonté des Européens à promouvoir eux-mêmes la détente alors qu'ils n'en ont pas le pouvoir[82]. Ainsi, en juin 1975, Ford vilipende ouvertement la propension de Ceausescu à considérer la Roumanie au même plan que les Etats-Unis et l'URSS quand il parle de la CSCE[83]. L'attitude américaine à l'égard de la CSCE n'apparaît clairement que si on la situe dans le contexte de « l'année de l'Europe » et de celui de l'accord soviéto-américain sur l'interdiction de la guerre nucléaire : seule l'entente entre les deux Grands peut permettre l'instauration d'une détente durable ; les Européens doivent pour cela renforcer leur solidarité avec les Etats-Unis dans le cadre de l'Alliance atlantique et ainsi rendre possible une conjugaison efficace des efforts de tous les Occidentaux, au détriment du développement de l'effort relativement isolé que constitue la CPE. Concevant qu'il ne peut s'en prendre directement à celle-ci, Kissinger laisse les Neuf agir à Genève et tente de préserver un équilibre entre les relations avec l'URSS et celles avec les partenaires de l'OTAN. Mais, dès qu'il s'agit de points centraux qui pourraient accélérer la discussion et influer sur d'autres sujets intéressant les contacts entre les deux

[77] Dans ses mémoires, Giscard d'Estaing regrette que Gerald Ford n'ait pas été réélu, ce qui aurait permis de poursuivre leur « coopération intime ». Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, *op.cit.*, p.154.
[78] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, pp.270-271, 274.
[79] Entretien Ford/Kissinger, 15 août 1974, Washington. Box 5, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[80] Entretien Ford/Kissinger, 22 juillet 1975, Washington. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[81] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.77.
[82] Entretien Ford/Kissinger, 10 septembre 1974, Washington. Box 5, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[83] Entretien Ford/Ceausescu, 11 juin 1975, Washington. Box 12, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

Grands comme les SALT ou le Moyen-Orient, Washington n'hésite pas à s'entendre bilatéralement avec Moscou sur la CSCE.

Le 28 septembre 1973, Nixon reçoit Gromyko pour lui proposer de s'accorder sur la fin de la CSCE ; en mars 1974, Kissinger se rend à Moscou et fixe un certain nombre de points sur l'agenda de la conférence[84]. En juillet 1974, les délégations américaines et soviétiques à Genève se rencontrent secrètement – comme la France le fait également avec l'URSS – pour parvenir à un accord sur la troisième corbeille[85]. En février 1975, le Secrétaire d'Etat enjoint le Kremlin d'accepter une formule sur le changement pacifique des frontières. En mai 1975, pressé d'en finir, il entame des négociations secrètes avec Gromyko sur l'ensemble des points en suspens à la CSCE ; le ministre soviétique prévient son homologue américain que si les alliés des Etats-Unis apprennent cela, ils risquent d'accuser les deux superpuissances de créer une collusion à l'encontre des autres participants. C'est précisément ce qui se passe quand les Européens de l'Ouest et les Neutres s'aperçoivent que Kissinger et Dobrynine sont parvenus à un compromis bilatéral sur la question des MDC. Le Secrétaire d'Etat va parfois plus loin encore en s'excusant auprès des Soviétiques du zèle dont font preuve les alliés atlantiques concernant les contacts humains[86].

A l'inverse, pour obtenir des concessions de Moscou sur d'autres thèmes que la CSCE, Kissinger réussit à bloquer les négociations de Genève. Il le fait ainsi au printemps 1975 à propos de la troisième phase de la conférence, que le Kremlin souhaite tenir au sommet : il subordonne la réunion des chefs d'Etat au développement d'une politique étrangère soviétique plus flexible[87], ce qui tranche avec les propos de Nixon en juin 1974. Celui-ci avait admis devant Brejnev que des progrès avaient été réalisés à la CSCE et souscrit à l'idée que la conférence pouvait se terminer au niveau le plus élevé, suscitant la colère des Européens[88]. En 1975, Kissinger agit dans le but de soutenir les exigences des Neuf relatives à la troisième corbeille ; le *National Security Council* demande même aux Finlandais de ne pas tenir compte d'un télégramme américain les priant d'évaluer le nombre de chambres d'hôtels disponibles à Helsinki en vue de la phase finale[89].

Les vicissitudes des relations franco-américaines, les changements politiques à la tête des Etats occidentaux et la collusion qui s'opère entre les deux Grands influent sur trois problèmes touchant aux aspects purement formels de la CSCE, à savoir le niveau de la troisième phase, la forme des documents finals et les suites à donner à la conférence.

---

[84] Michael COLEY MORGAN, « North America, Atlanticism and the making of the Final Act », *art.cit.,*p.30.
[85] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, pp.271-272.
[86] *Ibid.*, pp.272-273.
[87] Entretien Ford/Wilson/Kissinger/Callaghan, 7 mai 1975, Washington. Box 11, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[88] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.125.
[89] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, p.269.

3. Conclure pour mieux poursuivre : le débat sur la troisième phase et sur les suites

Dès l'ouverture de la CSCE à Helsinki, en juillet 1973, Gromyko appelle à réunir une troisième phase au sommet. Durant près de deux ans, les Soviétiques ne cessent de réitérer leur demande en usant de toutes les voies diplomatiques possibles : lettres aux chefs d'Etat et de gouvernement occidentaux[90], rencontres bilatérales, instructions aux ambassadeurs, etc. L'Ouest comprend rapidement que Moscou confère une importance primordiale à une ultime étape qui se tiendrait au plus haut niveau politique possible : en voulant mettre en scène aux yeux du monde la consécration suprême du *statu quo* politique et territorial en Europe, l'URSS fait plus que jamais figure de demandeur. On estime en Occident qu'il faut profiter de l'occasion pour soutirer un maximum de concessions aux Soviétiques ; c'est notamment ce que pensent les Neuf à l'été 1974, alors que les travaux de Genève stagnent complètement et que Kissinger enjoint ses partenaires atlantiques à en finir avec la conférence.

Plus que soviéto-occidentale, la querelle sur le niveau de la troisième phase est avant tout euro-américaine, voire franco-américaine. En 1975, tandis que la presse de l'Ouest se déchaîne contre la signature de l'Acte final d'Helsinki par les chefs d'Etat d'Europe et d'Amérique du Nord, Paris et Washington s'accusent mutuellement d'avoir accepté trop tôt de tenir une troisième phase au sommet. Aujourd'hui encore, c'est un véritable flou artistique qui règne sur cette question. Seule la confrontation des archives des uns et des autres permet d'y voir clair.

Côté français, une donnée apparaît tout de suite certaine : tant que Pompidou est au pouvoir, la France récuse absolument l'idée d'une dernière étape au plus haut niveau. Ainsi, lors de sa visite en Chine en septembre 1973, le président français dit à Mao que la fin de la CSCE « ne sera pas ce que souhaitent les Soviétiques, c'est-à-dire une manifestation spectaculaire, avec la présence de tous les chefs d'Etat »[91]. S'exprimant devant ses homologues de l'OTAN en décembre 1973, Jobert s'oppose catégoriquement au projet du Kremlin, estimant que « ce serait faire croire à un évènement historique alors que l'évènement historique ce sera l'accomplissement des espoirs que [la conférence] apportera. »[92] A Gromyko en février 1974, le ministre français, pour qui la CSCE ne constitue qu'une étape de la détente, indique que la France ne veut pas risquer le crédit et la réputation des chefs d'Etat et de gouvernement dans une conférence dont les résultats ne seraient pas de première importance[93]. Rencontrant Brejnev à Pitsounda en mars 1974, Pompidou explique que sa position sur le niveau de la troisième phase n'est pas « obstinément négative », mais sera fonction des résultats auxquels la

[90] En juin 1974, Brejnev écrit à Giscard dans l'espoir qu'il se montrera plus compréhensif que son prédécesseur : « Les résultats de la conférence – et nous en sommes fermement persuadés comme par le passé – auraient une importance historique pour tous les développements en Europe dans la direction de la paix, de la détente et de la coopération et méritent d'être scellés par le prestige des plus hauts responsables des Etats participants ». Message de Brejnev remis par l'ambassadeur Tchervonenko à Giscard d'Estaing, le 11 juin 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

[91] Entretien Pompidou/Mao, 12 septembre 1973, Pékin. Eric ROUSSEL, *Georges Pompidou*, *op.cit.*, p.584.

[92] Discours de Jobert à l'OTAN le 10 décembre 1973, Bruxelles. AMAE, CSCE, vol.29.

[93] Entretien Jobert/Gromyko, 16 février 1974, Paris. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.

CSCE parviendra à l'issue de la deuxième phase[94]. Paris juge alors que les concessions des Soviétiques sur l'inviolabilité des frontières et la coopération culturelle sont bien trop maigres pour considérer que la conférence est un succès : « il n'y a qu'à regarder les propositions soumises par l'URSS et ses alliés pour constater qu'il n'y a là rien qui soit de nature à apporter une transformation décisive »[95]. « A l'heure actuelle, dans notre esprit, précise Jobert à Walter Scheel, la troisième phase n'est pas autre chose qu'une rencontre entre ministres des Affaires étrangères »[96]. Au regard des Français, qui prônent la modestie, l'URSS doit cesser de présenter la CSCE comme spectaculaire[97].

La plupart des Huit de la CE semblent partager les réticences françaises[98]. La délégation italienne à Genève argue ainsi que seule une troisième phase au niveau ministériel permettrait de ne pas admettre comme acquise la conclusion, voire la consécration définitive, du processus de détente et de renforcement de la sécurité en Europe[99]. Les Allemands et les Britanniques, par contre, se montrent plus ouverts quant à la possibilité d'un sommet final[100].

Comme pour d'autres sujets essentiels de la CSCE, les choses évoluent avec l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing à l'Elysée. La rencontre avec Brejnev à Rambouillet en décembre 1974 est décisive, d'autant que la France assure alors la présidence tournante de la Communauté européenne. Le Premier Secrétaire du PCUS profite des bonnes dispositions du nouveau président français à son encontre pour l'encourager à accepter la signature du document final d'Helsinki par les chefs d'Etat. La réaction de Giscard est immédiate :

> « Nous avons deux aspects à considérer : ce que nous disons entre nous ici et ce que nous allons déclarer dans notre communiqué, qui doit tenir compte de la diplomatie. Je connais votre désir d'une signature au sommet, qui montrerait l'importance et la solennité de la volonté européenne de sécurité. Je n'y ferai pas obstacle. Je pense aussi que s'il y a de la bonne volonté de la part des Soviétiques et des Européens, la taille des difficultés à résoudre n'est pas telle qu'elles soient insurmontables. » [Giscard se dit] « prêt à insérer dans le communiqué une formule disant que l'idée peut être retenue de la signature au sommet d'un texte d'accord pour lequel il faut encore faire un dernier effort de mise au point. »[101]

Le lendemain 6 décembre, le président Giscard d'Estaing retire ses gants et se prononce franchement en faveur d'une troisième phase au sommet, désirant même l'indiquer dans le communiqué final franco-soviétique[102]. Alors que les autres Occidentaux – à l'exception des Britanniques – accusent la France d'avoir brisé la solidarité alliée, Brejnev, inquiet que la pression atlantique puisse amener Giscard à revenir en arrière, écrit à ce dernier pour s'assurer

---

[94] Note CSCE n°59, 15 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[95] Note CSCE n°49, 5 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[96] Entretien Jobert/Scheel, 12 juin 1973, Bonn. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[97] Note du 13 février 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[98] Note CSCE n°208, 26 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[99] Document de la délégation italienne, 27 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[100] Note CSCE n°346, 9 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982 ; note de G. Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 885. CSCE ; fiche de G. Robin, 18 juillet 1974. AN, 5 AG 3 995. Grande-Bretagne. 1974-76.
[101] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 5 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.
[102] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 6 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974. Le communiqué indique ainsi que la France et l'URSS « constatent que sont créées de bonnes prémisses pour la conclusion à bref délai de la conférence et pour la tenue de sa troisième phase et la signature des documents finals au niveau le plus élevé. »

qu'il maintient sa position[103]. Le président français confirme immédiatement ses propos[104], Chirac fait de même au moment de sa visite à Moscou[105]. La question est donc de savoir pourquoi le gouvernement français accepte de tenir une réunion au sommet sans rien obtenir en échange. Dans ses mémoires, Valéry Giscard d'Estaing élude en quelques lignes la rencontre de Rambouillet[106], ne réitérant pas la justification qu'il avance à la télévision le 20 décembre 1974 :

> « M. Brejnev tient beaucoup à la réunion de cette conférence et il souhaite beaucoup que cette conférence ait lieu au sommet. Jusqu'à présent, la position d'un certain nombre de pays était de dire : « eh bien, on verra, suivant les résultats, si cela se fait au sommet ou non ». Ce qui est d'ailleurs un peu étrange finalement, comme position, puisqu'on a l'air de dire : si l'accord est mauvais, on le fera signer par les ministres des Affaires étrangères et, s'il est bon, on le fera signer par les chefs d'Etat ! Il vaut mieux chercher un bon accord. »[107]

Et le président français ne dissimule pas ses efforts pour chercher un tel accord. A Rambouillet, la France parvient – nous y reviendrons dans le septième chapitre – à obtenir des Soviétiques un texte sur les contacts humains, sujet on-ne-peut-plus brûlant de la troisième corbeille. En ce sens, Paris ne va pas à l'encontre de la position définie par l'Alliance atlantique consistant à arracher des concessions substantielles à l'URSS avant d'accepter un sommet. C'est parce qu'ils sont conscients de cela que les Britanniques soutiennent pleinement le point de vue français[108].

Cette explication est cependant insuffisante pour comprendre l'accord donné par Giscard. Il faut également voir dans son attitude non seulement un besoin de se concilier les Soviétiques mais aussi l'influence déterminante de Gabriel Robin qui, à la veille de la rencontre avec Brejnev, explique au président de la République que les diplomates français ne voient aucune objection à ce que la troisième phase se passe au niveau des chefs d'Etat. Il évoque de plus le voyage qu'Helmut Schmidt vient d'effectuer en URSS : selon Robin, le chancelier allemand s'est montré positif sur ce point[109]. Il s'agit par conséquent d'éviter que la France ne reste en retrait sur cette question.

Les Américains, frustrés de n'avoir pas été consultés au préalable et jugeant minimes les concessions des Soviétiques à Rambouillet[110], font savoir leur mécontentement à la France. Kissinger, qui dès octobre 1974 se demande qui de Giscard ou de Schmidt va le premier donner aux Soviétiques ce qu'ils souhaitent par-dessus tout pour en finir avec la CSCE[111], se montre particulièrement cinglant à l'égard de l'attitude du président français. Il l'accuse de faire cavalier seul afin de se concilier, sur le plan intérieur, à la fois les communistes et les

---

[103] Lettre de Brejnev à Giscard d'Estaing, 8 mars 1975. AN, 5 AG 3 1090. URSS. 1975.
[104] Lettre de Giscard d'Estaing à Brejnev, 18 mars 1975. AN, 5 AG 3 1090. URSS. 1975.
[105] Entretien Chirac/Kossyguine, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[106] Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, *op.cit.*, pp.137-138.
[107] Propos de Valéry Giscard d'Estaing lors de l'émission télévisée *En direct de l'Elysée*, présentée par Pierre Sabbagh, le 20 décembre 1974. http://www.ina.fr/politique/politique-internationale/video/CAF91012646/en-direct-de-l-elysee-interview-du-president-valery-giscard-d-estaing.fr.html
[108] Télégramme de Spiers, 10 décembre 1974, dossier « United Kingdom. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (1) », Box 16, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[109] Note de G. Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[110] Télégramme de Rush, décembre 1974, dossier « USSR (6) », Box 17, National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[111] Entretien Ford/Kissinger, 8 octobre 1974, Washington. Box 6, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

gaullistes[112]. Moins de dix jours après Rambouillet, Giscard reçoit Ford à la Martinique et tente de rectifier le tir en affirmant maladroitement qu'il « ne s'était pas engagé en faveur d'une réunion au sommet »[113].

Les Etats-Unis ont beau critiquer le comportement des Français, ils semblent oublier qu'ils se sont aussi prononcés à plusieurs reprises en faveur d'une troisième phase au plus haut niveau, et ce avant même Giscard. En témoigne la conversation, au lendemain de Rambouillet, entre Geoffroy de Courcel et l'ambassadeur Rush au Quai d'Orsay : alors que le représentant de Washington vient signifier le mécontentement de son gouvernement suite au ralliement de la France aux positions soviétiques, le secrétaire général lui rappelle que les Etats-Unis ont fait de même lors de la visite de Nixon à Moscou en juin 1974 et qu'ils ont réitéré leur accord au moment du voyage de Ford à Vladivostok en novembre 1974. Désemparé, Rush se déclare satisfait de cette réponse, constatant la proximité des positions française et américaine[114]. La mauvaise foi de la Maison Blanche dans cette affaire ne fait donc aucun doute, d'autant plus que Nixon dit envisager une ultime étape au sommet dès l'été 1973[115] et que Kissinger admet à Sauvagnargues que cela est vrai en juillet 1974[116]. La question est de savoir pourquoi Kissinger pointe du doigt la France en décembre 1974.

Pour répondre à cela, il faut tenir compte du moment précis où Washington donne son accord aux Soviétiques. A l'été 1973, Kissinger tente d'établir une entente bilatérale durable avec Moscou sur de nombreux sujets sensibles : il a tout intérêt à accepter l'idée d'un sommet à la CSCE, laquelle concession ne lui coûte guère vu l'intérêt qu'il porte à la conférence, en échange de la bonne volonté russe concernant d'autres thèmes comme le Proche-Orient ou les SALT. Il tente en outre d'obtenir des Européens de l'Ouest un sommet de l'OTAN qui permettrait aux Etats-Unis de réaffirmer le lien transatlantique. Une réunion Est-Ouest au plus haut niveau à Helsinki constituerait un bon prétexte pour faire valoir un sommet occidental préalable. Le Secrétaire d'Etat affirme ainsi en septembre 1973 au ministre néerlandais des Affaires étrangères que la CSCE se terminera au niveau le plus élevé « car l'Europe ne peut dire non aux Soviétiques sur ce point »[117].

Par la suite, avec le bouleversement de certains paramètres fondamentaux de la politique intérieure et extérieure américaine – amendement Jackson-Vanick, échec de « l'année de l'Europe » –, avec le soudain intérêt de Washington pour la CSCE et avec les multiples reproches des Européens quant à une acceptation trop précoce d'un sommet, Kissinger décide de modérer sa position et de faire de la troisième phase de la conférence un objet de compromis avec Moscou : un sommet est envisageable mais seulement contre plus d'efforts de la part de l'URSS sur la troisième corbeille. Pour ce qui est des alliés européens, il expose sa stratégie au président Ford :

---

[112] Entretien Ford/Kissinger, 10 décembre 1974, Washington. Box 7, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[113] Entretien Giscard d'Estaing/Ford/Kissinger, 15 décembre 1974, Fort-de-France. Box 8, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[114] Note du secrétariat général du Quai d'Orsay, 10 décembre 1974. AN, 5 AG 3 982. Etats-Unis.1974.
[115] Note CSCE, 7 août 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[116] Entretien Sauvagnargues/Kissinger, 4 juillet 1974, Paris. AN, 5 AG 3 982. Etats-Unis.1974.
[117] Télégramme n°5747, de Kosciusko-Morizet, 21 septembre 1973. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.748.

« Votre problème tactique avec le Sommet CSCE est que les Européens disent qu'ils ne veulent pas de sommet, mais si vous vous y opposez aussi, ils se prononceront pour et vous y traîneront. Donc vous devez rester un peu en avant de cette position. Par contre, avec les Soviétiques, ne vous engagez pas, car ils pourraient utiliser cela pour nous mettre les Européens à dos. »[118]

Néanmoins, à cause de l'engagement de Nixon, Ford ne peut guère reculer face à l'insistance des Soviétiques, c'est ce qui explique la phrase du communiqué soviéto-américain de Vladivostok selon laquelle « les importants résultats obtenus dans le travail de la Conférence permettent de l'achever au plus haut niveau »[119]. Aussi faut-il voir derrière les sarcasmes de Kissinger suite aux entretiens de Rambouillet un réel soulagement : en acceptant une ultime étape au sommet, Giscard réussit à faire oublier Nixon et Vladivostok et à concentrer les critiques de l'ensemble du monde occidental. Le Secrétaire d'Etat américain peut ainsi déclarer en février 1975 que la CSCE se termine par un sommet du seul fait des Européens[120]. Il ne reste plus désormais qu'à en fixer la date, ce qui soulève le problème du compromis final au sein de chacune des trois corbeilles.

Depuis 1973, les Soviétiques et leurs satellites pressent les Occidentaux et les Neutres de terminer la CSCE rapidement. Chaque rencontre bilatérale Est-Ouest constitue une occasion de soulever le sujet ; mais étant donné la lenteur des discussions et le peu de concessions du camp oriental, l'Ouest repousse sans cesse les échéances proposées par Moscou. En septembre 1973, le Kremlin envisage la fin des négociations pour le mois de décembre suivant, puis pour le printemps 1974, l'été 74, Noël 74, février 75, etc. La stratégie occidentale consistant à ne rien céder tant que l'URSS ne se montre pas disposée aux concessions est couronnée de succès au printemps 1975, nous y reviendrons dans les trois chapitres suivants consacrés aux différentes corbeilles. Brejnev échoue pourtant à obtenir la troisième phase aux alentours des 8 et 9 mai 1975 : cela lui aurait permis de renforcer le caractère symbolique de la CSCE, en la présentant comme le point final de la Seconde Guerre mondiale, trente ans après la rencontre des troupes américaines et soviétiques sur l'Elbe[121].

Le président français, qu'il s'agisse de Pompidou ou de Giscard d'Estaing, reçoit régulièrement des lettres de Brejnev l'enjoignant de déterminer une date pour la troisième phase. La position française à ce sujet est claire et constante :

« Si nous acceptons de fixer, même à deux ou trois semaines près, la date de la conclusion de la conférence, cela signifie que nous ne pourrons plus obtenir de concessions sérieuses à Genève et que par conséquent nous acceptons de conclure pratiquement sur la base des résultats actuels. »[122]

La date de la dernière étape de la CSCE doit donc être fixée au dernier moment. Le 23 juin 1975, la France considère terminées les négociations de Genève, y compris sur la troisième corbeille. Elle en appelle donc à la réunion de la dernière phase à Helsinki : tout le monde a

[118] Entretien Ford/Kissinger, 28 août 1974, Washington. Box 5, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[119] Note CSCE n°208, 26 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[120] Entretien Ford/Kissinger/Luns, 24 février 1975, Washington. Box 9, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[121] Entretien Ford/Kissinger/Giscard d'Estaing, 15 décembre 1975, Fort-de-France. Box 8, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[122] Note de G. Robin, 14 mars 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.

fait des concessions ; on ne peut pas aller plus loin[123]. C'est à ce moment précis que Paris provoque l'ire de ses partenaires des Neuf en présentant, sans leur accord, une proposition fixant la troisième phase fin juillet alors que quelques points restent, selon eux, encore en suspens.

Le deuxième débat formel qui oppose les membres des deux blocs tout au long des négociations de Genève a trait à la forme des documents finals de la CSCE. Du côté soviétique, on souhaite que la conférence adopte un document pour chaque point de l'ordre du jour et que la déclaration sur les principes devant régir les relations entre Etats soit le seul texte à être signé. Dans cette conception, les quatre documents finals consisteraient en des déclarations d'intention de caractère très général et n'édicteraient pas d'obligations juridiques. Cela permettrait de réduire l'importance de la troisième corbeille et de valoriser le texte sur les principes auquel l'URSS tient plus que tout : ce dernier produirait ses effets par le fait même d'exister et d'avoir été approuvé solennellement tandis que les autres documents n'auraient aucune conséquence immédiate ; ils constitueraient des engagements de principe qui n'auraient de valeur que dans la mesure où les Etats voudraient y donner suite[124].

Pour la France et ses partenaires des Neuf, il est exclu de donner une importance particulière à l'un des points de l'ordre du jour. Paris souhaite éviter la création d'un nouveau droit international qui pourrait faire croire à un traité de paix, et perçoit le document final comme une série de recommandations et de déclarations d'intentions, non comme un acte juridique[125]. En février 1974, la France donne ainsi son accord à un projet néerlandais se présentant expressément comme un acte final. On estime au Quai d'Orsay qu'il s'agit là de la forme – dont le précédent le plus célèbre est l'acte final du Congrès de Vienne en 1815 – qui correspond le mieux aux décisions de Genève. Dès lors, la délégation française défend bec et ongles la formule « acte final » qui, conformément à la définition généralement acceptée de cette expression, constitue un instrument qui énumère les participants à une conférence et les décisions qui y ont été adoptées, et consigne les résultats de ses travaux[126]. Cela signifie en outre la signature d'un seul document final qui reflète la valeur égale de tous les points de son ordre du jour et assure une certaine force contraignante au document en question, mais de façon modérée[127]. L'ensemble des Occidentaux, auxquels s'ajoutent les Neutres, adopte peu à peu cette vision des choses : isolés, les Soviétiques et leurs satellites finissent par s'y rallier et signent, le 1er août 1975, un volumineux document *sui generis* qui s'apparente à une déclaration d'intention politique. Désormais, la CSCE peut contribuer au renforcement de la sécurité en Europe seulement si les Etats signataires appliquent de bonne foi l'ensemble des dispositions adoptées[128]. Mais beaucoup de responsables politiques et diplomatiques français ne se font guère d'illusions : il y a peu de chances pour que le bloc de l'Est améliore, à court

[123] Note CSCE n°145, 23 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2927.
[124] Télégramme CSCE (73) 84 P.REV, 3 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[125] Note CSCE n°299, 7 septembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.
[126] Télégramme NR 99/100, 22 février 1974. AMAE, CSCE, vol.33.
[127] Télégramme au départ n°234/41, de Courcel, 16 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[128] Jean KLEIN, « Sécurité et coopération en Europe », *Armées d'aujourd'hui*, n°203, septembre 1995, p.50.

terme du moins, le sort de ses citoyens[129], sauf si on élabore un moyen d'évaluer l'application de l'acte final.

La question des suites à donner à la CSCE engendre de fait un débat houleux entre les participants, et ce depuis les PMP. Le bloc de l'Est envisage la création d'un organe permanent qui se substituerait progressivement aux alliances militaires, minerait la construction européenne et neutraliserait peu à peu le continent tout en permettant aux Soviétiques de s'insérer dans les affaires de l'Europe occidentale, ce que Kissinger reproche directement à Ceausescu en juin 1975[130]. Nous avons vu dans le chapitre précédent l'accueil glacial qu'ont réservé les pays de l'Ouest à cette idée. En dépit des réticences occidentales, les membres du pacte de Varsovie reviennent à la charge au sein du Comité de coordination, à Genève.

Parmi les pays de l'Est porteurs du projet, la Roumanie fait preuve d'un dynamisme remarquable, prétendant y voir le moyen d'assurer une meilleure protection aux petites nations. Les Roumains endossent ainsi le costume qu'ils portent le mieux, celui d'un Etat modeste rebelle à la mainmise de Moscou sur son indépendance. Mais les Occidentaux ne sont pas dupes et s'aperçoivent rapidement, à la CSCE, que l'insistance roumaine prend en partie son origine dans une stratégie soviétique qui consiste à répartir les taches en fonction des caractéristiques diplomatiques de chaque « pays frère »[131]. La France aussi, qui à l'époque du général de Gaulle présentait la Roumanie comme « la France de l'Est », ne se laisse plus prendre au jeu et se montre hostile à l'idée d'un organisme permanent[132].

C'est cependant la Tchécoslovaquie qui présente à la CSCE un texte visant à la création d'un « Comité consultatif » où seraient représentés tous les Etats participants. Cet organe préparerait les futures conférences européennes ; il serait le lieu de consultations politiques régulières ; il pourrait enfin convoquer des réunions d'experts ou créer des groupes de travail sur des sujets particuliers[133]. La France s'oppose fermement à ce projet qui concentre, selon elle, tous les risques que comporte la deuxième phase de la CSCE, à savoir créer une fausse impression de sécurité, élever des barrières à l'encontre de la construction européenne, renforcer l'emprise soviétique sur l'Europe de l'Est et accroître l'ingérence américaine dans les affaires européennes[134]. Les Français considèrent en outre qu'ils n'ont pas besoin d'un comité consultatif pour prolonger la détente car ils sont « depuis bientôt trente ans, à la pointe du développement des relations politiques en Europe sous toutes ses formes »[135]. Paris souhaite enfin éviter l'instauration d'un système paneuropéen de sécurité et faire en sorte que l'Allemagne demeure ancrée à l'Ouest.

En effet, la politique étrangère française continue, en 1973-74, de lutter contre les tentatives de neutralisation de l'Europe centrale et, aux yeux du Quai d'Orsay, l'organisme permanent de

---

[129] Entretien avec Jean François-Poncet, 5 octobre 2009, Paris ; entretien avec Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008, Paris.
[130] Entretien Ford/Kissinger/Ceausescu, 11 juin 1975, Washington. Box 12, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[131] Note CSCE n°49, 5 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[132] Note de G. Robin, 4 novembre 1974. AN, 5 AG 3 1059. Roumanie. 1974-81.
[133] Document CSCE/CC/22, Tchécoslovaquie, 18 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 3.
[134] Note CSCE n°299, 7 septembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.
[135] Schéma d'intervention dans le groupe de travail sur les suites, 4 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

la CSCE, couplé aux MBFR, est la pièce maîtresse d'un système soviétique visant à cette neutralisation :

> « Par les Suites, l'URSS pensait sans doute à disposer d'une enceinte pour y organiser, à la fois la dénonciation de tout manquement allemand et la mise en cause, au nom d'une coopération à l'échelle paneuropéenne, des efforts ultérieurs des Neuf en vue de mieux structurer leur union. Par les MBFR, l'URSS cherche essentiellement à imposer un plafond aux effectifs et aux armements de la RFA et à créer une situation qui rende difficile, le jour venu, un effort commun des Européens en vue d'organiser leur défense. »[136]

La crainte française de la neutralisation s'exacerbe à deux reprises à l'automne 1973. C'est d'abord le cas lorsque certains pays de la CSCE proposent la mise sur pied d'un organisme ne portant que sur les aspects militaires de la sécurité : pour Paris, il risquerait d'aborder les MBFR et les SALT et ainsi d'y impliquer la France[137]. Face à la détermination des Français, le projet tombe à l'eau. Mais les Allemands en proposent un autre que la France n'apprécie pas : il s'agit de la création, pour prolonger la CSCE, d'un centre de coopération industrielle et économique Est-Ouest ainsi que d'un forum scientifique qui seraient tous deux implantés à Berlin-Ouest. Pour la France, qui juge inutile un tel programme, le glissement de la RFA vers une acceptation d'une suite institutionnelle de la CSCE est à attribuer au désir des dirigeants allemands, engagés dans l'*Ostpolitik*, de ne pas en risquer les bénéfices en prenant parti contre des projets dont ils savent qu'ils tiennent à cœur à Moscou. En outre, estime-t-on à Paris, installer des organes permanents à Berlin-Ouest irait dans le sens de la théorie soviétique des trois entités allemandes – RDA, RFA, Berlin-Ouest – nées de la dislocation du Reich[138].

Au cœur des suspicions françaises, Egon Bahr continue de concentrer toutes les critiques venant d'outre-Rhin. Preuve en sont les télégrammes de l'ambassade de France à Bonn selon lesquels accepter un organe permanent rendrait possible le plan de Bahr cherchant à établir une « petite Europe » dotée d'un système particulier dont les institutions seraient placées à Berlin[139]. Bahr estime en outre qu'un rapprochement économique et culturel entre l'Est et l'Ouest doit conduire à la désintégration du bloc soviétique[140], ce qui contribue à expliquer le projet allemand d'organisme scientifique. Une fois de plus, le conseiller de Brandt se trouve sous les feux de la rampe : la politique intérieure allemande est marquée, à l'automne 1973, par un débat relatif aux tendances neutralistes imputées à certains membres du gouvernement. La CDU dénonce la politique de l'équipe Brandt en se fondant sur le rapport rédigé par Bahr en 1968 dans lequel celui-ci en appelle, parmi plusieurs solutions possibles, à la substitution des alliances militaires en vigueur par un système européen de sécurité garanti par les Etats-Unis et l'URSS. Le rapport prévoit par ailleurs la dénucléarisation et la démilitarisation d'une vaste zone comprenant les deux Allemagne, le Benelux, la Pologne et la Tchécoslovaquie[141]. On comprend donc pourquoi Paris repousse à la fois l'organe permanent et les MBFR : pour la France, ces deux thèmes relèvent de la même logique. Les Français refusent un organisme

---

[136] Note confidentielle du directeur d'Europe, 3 juillet 1975. AN, 5 AG 3 934. RFA. 1975.
[137] Note n°561, Pactes et désarmement, 18 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.19.
[138] Note CSCE n°346, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[139] Télégramme n°4366/72, de Sauvagnargues, 27 septembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2979.
[140] Gottfried NIEDHART, « U.S. Détente and West German *Ostpolitik*. Parallels and Frictions », *art.cit.*, p.42.
[141] Télégramme n°4344/50, de Sauvagnargues, 27 septembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2979.

permanent de la même façon qu'ils réfutent une collusion germano-soviétique et un système paneuropéen de sécurité : ils redoutent toujours l'instauration d'une zone spéciale où règnerait un droit international régional.

C'est seulement avec l'arrivée d'Helmut Schmidt à la chancellerie en mai 1974 que les craintes françaises s'apaisent[142], le nouveau chancelier se rapprochant considérablement du point de vue de la France en ce qui concerne les suites de la CSCE. Schmidt poursuit l'*Ostpolitik* de son prédécesseur en vue d'obtenir des accords avec Moscou sur des points précis comme le désarmement mais il la recentre vers une « politique coopérative d'équilibre », s'éloignant des plans globaux de Bahr[143]. Le successeur de Brandt envisage notamment de profiter de l'attrait économique de la RFA pour obtenir de l'URSS et de la RDA « des améliorations pratiques à la situation de Berlin et pour développer la coopération avec la RDA »[144]. En France, le changement de président de la République contribue également à soulager les peurs : développant une entente et une confiance solides avec Schmidt et étant partisan d'une désidéologisation des relations Est-Ouest, Valéry Giscard d'Estaing ne craint guère une « dérive allemande » vers l'Est[145].

Quoi qu'il en soit, à Genève, la France, qui appelle ses partenaires européens et atlantiques à la plus grande prudence, devient le principal opposant à l'idée d'un organisme permanent vu comme le symbole de la consécration du *statu quo* politique et territorial en Europe, Jean Sauvagnargues n'hésitant pas à le présenter à ses homologues de l'OTAN comme une réminiscence du plan Rapacki de 1954[146]. On considère à Paris que l'unique condition pouvant permettre la mise sur pied d'un tel organe est que la CSCE produise des résultats positifs dans l'ensemble des domaines qu'elle aborde ; il s'agit de ne pas donner l'impression que la conférence a déjà réussi à transformer les relations entre Etats[147]. La France conçoit une institutionnalisation de la CSCE seulement si l'URSS et ses alliés se décident à davantage de concessions sur le changement pacifique des frontières, les droits de l'homme et la coopération culturelle et s'ils appliquent par la suite les dispositions de l'Acte final. Elle subordonne donc l'instauration d'un organisme aux résultats de la CSCE et à l'application de ses décisions. Michel Jobert émet ainsi l'idée, bien accueillie par les Huit, d'une période intermédiaire qui suivrait la conclusion finale de la conférence et durant laquelle les Etats participants s'attacheraient à mettre leurs engagements en œuvre[148]. C'est précisément ce qu'il explique à Gromyko en février 1974 :

> « Pour ma part, j'avais plutôt pensé qu'après la fin de la conférence on pourrait laisser passer une période de deux ans, par exemple, et qu'à l'issue de cette période une réunion ait lieu. Si MM. Doubinine et Andréani acceptaient de suspendre d'ici là le cours de leur prestigieuse carrière, ils

[142] Note CSCE, 21 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[143] Michèle WEINACHTER, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne*, *op.cit.*, 4ème partie, 2.1.
[144] Note de Robin, 31 janvier 1975. Citée par Georges-Henri SOUTOU, « L'anneau et les deux triangles : les rapports franco-allemands dans la politique européenne et mondiale de 1974 à 1981 », *art.cit.*, p.54.
[145] Michèle WEINACHTER, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne*, *op.cit.*, 4ème partie, 1.1.
[146] Télégramme n°689/98, de Viot, 19 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[147] Note CSCE, 5 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[148] Note 52/DP, 18 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

pourraient se retrouver dans deux ans pour étudier la question, pour voir sur quels points des progrès auront été accomplis, sur quels autres points les progrès auront été insuffisants. »[149]

Cette solution semble d'autant plus nécessaire qu'en 1973-1974 un pessimisme considérable entoure la CSCE, vue par les opinions publiques comme une accumulation de belles paroles sans résultats concrets : il apparaît alors indispensable de penser un système qui veillerait à l'application des mesures de l'Acte final par étapes successives[150]. Les Français proposent que, pendant la période probatoire, la continuité de l'effort entrepris à Helsinki et à Genève se traduise par les travaux de diverses organisations déjà existantes telles que l'UNESCO ou la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, que la conférence chargerait de l'étude ultérieure des points de l'ordre du jour[151]. Paris distingue de la sorte suites institutionnelles et suites techniques, les secondes s'attachant à vérifier la bonne application des dispositions les plus concrètes de la CSCE dans les deuxième et troisième corbeilles. En effet, pour la France, certaines décisions, pour pouvoir être mises en œuvre, exigent une attention concertée ; d'autres prévoient expressément des réunions de fonctionnaires ou d'experts pour étudier un problème ou mettre au point sa solution ; quelques unes stipulent une vérification, dans un délai donné, de l'application d'un accord, etc.[152]

C'est finalement dans une proposition émanant du Danemark que la délégation française à Genève se reconnaît le mieux : elle prévoit une période intérimaire de quelques années suivie d'une réunion de représentants officiels en 1977 et ne tend pas à l'institutionnalisation des suites, celle-ci n'étant possible qu'à l'issue de la période probatoire, selon le degré de respect des dispositions de l'Acte final. L'idée danoise permet ainsi aux Neuf de garder un maximum de contrôle sur l'évolution ultérieure du processus multilatéral[153]. Elle leur permet également de combattre l'idée soviétique selon laquelle la CSCE représente un aboutissement, la consécration définitive du *statu quo* politique et territorial en Europe. Or les pays de la CE, et notamment la France, ne voient en la conférence qu'une étape de la détente entamée en 1962 ; de fait, les modalités des suites « devront à chaque instant s'adapter au contexte politique régnant », d'où l'intérêt de se garder « de planifications trop ambitieuses que l'avenir pourrait démentir »[154].

Dans cette optique, les Français estiment que le dialogue bilatéral conserve toutes ses vertus ; ils le jugent plus capable d'améliorer les relations entre Etats que ne peuvent le faire des déclarations, des résolutions ou des recommandations prises à trente-cinq. Une note de la délégation française à la CSCE résume parfaitement les inquiétudes qui règnent au Quai d'Orsay quant à la façon dont l'URSS pourrait utiliser les conclusions de l'Acte final si l'Occident ne se montrait pas suffisamment prudent sur les résultats et les suites de la conférence :

---

[149] Entretien Jobert/Gromyko, 16 février 1974, Paris. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[150] Luigi VALSALICE, « The CSCE follow-up process : an assessment », in Nils ANDRÉN, Karl E. BIRNBAUM (eds.), *Belgrade and beyond: the CSCE Process in Perspective*, Sijthoff and Noordhoff, 1980, pp.75-80.
[151] Intervention du représentant de la France au Comité de coordination, 13 décembre 1973 ; note 52/DP, 18 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[152] Document de la délégation française, 10 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[153] Document CPE, rapport du président du sous-comité CSCE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.18.
[154] Intervention du représentant de la France, groupe de travail sur les Suites, 14 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

« Si nous avons tiré avantage de la période précédant la conférence, l'après-CSCE recèle des dangers sérieux ; nous aurons à veiller, à lutter avec persévérance pour éviter de tomber dans les pièges qui nous seront tendus. Ainsi, pour Moscou, la conférence sera présentée comme un événement de première grandeur, dont les corollaires seront : la confirmation des vertus de la « coexistence pacifique », alors que cette expression recouvre toutes les possibilités d'affrontement, sauf par la force armée ; l'affirmation de l' « irréversibilité de la détente », dont la traduction logique est la « détente militaire », comme s'il existait une « détente politique » que la CSCE aurait consacrée.

Les conséquences immédiates, du point de vue de la sécurité, se feront sentir : d'une part, sur l'effort de défense des pays occidentaux, surtout si une propagande habile amène l'opinion publique à estimer que les risques de confrontation en Europe ont, grâce à la CSCE, disparu ou sont devenus négligeables, alors même que cette tendance est déjà sensible dans quelques gouvernements des Neuf ; d'autre part, sur le démarrage véritable de la négociation sur la réduction des forces armées et des armements en Europe centrale, à laquelle nous serons fortement pressés de prendre part.

Nous devons donc conserver en permanence à l'esprit ces orientations inévitables et mettre en garde ceux de nos partenaires qu'elles tentent ou pourraient tenter. »[155]

La tendance des Neuf, appuyés par les Neutres[156], consistant à lier la question des Suites aux résultats de la CSCE produit peu à peu ses effets : après une dernière déclaration sur le sujet le 19 avril 1974, les Soviétiques et leurs alliés se montrent soudainement moins intéressés par ce problème. Ils prennent conscience du danger que pourrait créer la filiation entre suites institutionnelles et application des dispositions de la conférence, particulièrement en matière d'échanges culturels et de contacts humains. Pour la France, le changement d'attitude de Moscou s'explique par la nouvelle priorité accordée par l'URSS, après la CSCE, non plus à la détente politique mais à la détente militaire. Aux yeux des responsables de la diplomatie française, le spectre de la neutralisation de l'Europe est toujours bien présent, à travers les MBFR et les SALT :

« Les Soviétiques par le jeu combiné des SALT et des MBFR vont s'efforcer d'atteindre un double objectif : détacher l'Europe du système stratégique américain ; créer, en Europe centrale, une zone soumise à un statut spécial sur le plan des armements, bref, « une zone de droits réduits » sur laquelle l'URSS disposerait d'un droit de regard. Ultérieurement, Moscou pourra dire que l'Alliance atlantique a perdu sa raison d'exister et promouvoir, alors seulement, la création d'un système de sécurité collective. »[157]

Encore une fois, Paris lie les risques d'un organisme permanent à ceux émanant des discussions sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces. Retour au bilatéralisme, application des mesures de la troisième corbeille, maintien des efforts de défense à trois niveaux – national, atlantique, ouest-européen – et refus de la conception soviétique du *statu quo*, tels sont les paramètres adoptés par la France en réponse aux intentions de Moscou[158].

Le recul de l'URSS et la prudence des Neuf, qui repoussent l'idée des Neutres visant à proclamer l'automaticité et la périodicité des conférences ultérieures[159], rend finalement

[155] Note CSCE n°157, 7 juillet 1975. AN, 5 AG 3 161. Conseil européen de Bruxelles, 16-17 juillet 1975.
[156] Chez les Neutres et Non-alignés, seules la Yougoslavie et l'Espagne se prononcent clairement en faveur d'un organisme permanent. Les Espagnols exercent une pression sur les Français pour les faire changer d'avis, tentant, de la sorte, de compenser leur déception d'être tenus à l'écart de la CEE et de l'Alliance atlantique. Entretien de Courcel/Gehlhoff, 21 juillet 1975, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2999.
[157] Propos de Geoffroy de Courcel au secrétaire d'Etat de la RFA Gehlhoff, le 21 juillet 1975. Télégramme n°2938/2949, de Wormser, 22 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2927.
[158] Note pour le Président, 25 juillet 1975. AN, 5 AG 3 934. RFA. 1975.
[159] Télégramme n°2754/56, de Fernand-Laurent, 5 juillet 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

unanime la décision d'adopter la proposition danoise sur les suites. En accord avec le document ouest-européen, on assigne à la réunion de hauts fonctionnaires prévue en 1977, précédée d'une réunion préparatoire, la tache d'évaluer la mise en œuvre des décisions de la CSCE et l'état des relations entre les Etats participants ainsi que de présenter des propositions concernant des mesures propres à permettre d'atteindre les objectifs de la conférence[160]. En juillet 1975, seule la Roumanie, par la voix de Ceausescu lui-même, en appelle encore à la création d'un organisme permanent[161]. Aux yeux des dirigeants occidentaux, accepter le projet roumain reviendrait à présenter la CSCE aux opinions publiques comme l'aboutissement du processus de détente et à alourdir davantage le mécanisme des négociations. Celui-ci fait l'objet d'une deuxième partie, dans laquelle nous allons analyser les aspects formels et informels de la conférence.

II. Le formel et l'informel

Les Recommandations finales des consultations d'Helsinki, compilées dans le Livre Bleu, fixent les trois phases de la CSCE : la première rassemble, dans la capitale finlandaise, les ministres des Affaires étrangères des Etats participants afin qu'ils approuvent le Livre Bleu et que chacun expose sa conception de la sécurité européenne ; la deuxième phase, durant laquelle la politique fait place aux discussions techniques, est consacrée à la négociation proprement dite et réunit à Genève l'ensemble des délégations de diplomates issues de chaque Etat participant – Monaco devient alors officiellement le trente-cinquième membre de la conférence ; la phase ultime telle qu'elle est envisagée à la fin des PMP doit permettre aux ministres d'approuver les décisions de Genève. Ces trois étapes du processus, bien que structurellement différentes, requièrent une gigantesque organisation. Dès l'ouverture de la CSCE, le 3 juillet 1973, chacun comprend que la conférence risque d'être plus longue et plus complexe que ce qu'on ne l'imaginait.

1. Michel Jobert à Helsinki

Si la ville d'Helsinki ne reçoit pas la deuxième phase de la CSCE, c'est d'abord en raison de sa faible capacité d'accueil. Déjà, durant les PMP, un effort maximal est réalisé par les autorités finlandaises pour héberger toutes les délégations et les transporter quotidiennement entre leurs hôtels et le palais des Congrès de Dipoli, à Otaniemi, à neuf kilomètres à l'ouest d'Helsinki. Trois des plus grandes salles de conférences sont réservées aux commissions et quelques salles pour les groupes de travail. En séance plénière, les délégués siègent autour

[160] Projet de rapport du sous-comité CSCE, 15 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[161] Début juillet 1975, Ceausescu demande, en vain, à Sauvagnargues de le soutenir dans sa demande. Il réitère son désir d'un organe permanent dans son discours à Helsinki. Télégramme au départ n°562/65, de Laboulaye, 9 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

d'une table hexagonale comptant soixante-et-douze places assises et sont placés selon l'ordre alphabétique français[162].

Afin de faire honneur aux bonnes dispositions dont la Finlande fait preuve depuis 1969 à l'égard de la conférence paneuropéenne, les dirigeants européens et nord-américains souhaitent lui laisser l'apanage des étapes purement politiques de la CSCE. Aussi les ministres des Affaires étrangères se réunissent-ils, du 3 au 7 juillet 1973, au Finlandia Hall, palais en marbre blanc de Carrare inauguré en décembre 1971. La Finlande, qui fait tout son possible pour démontrer à l'Europe entière qu'elle sait recevoir, se heurte d'emblée aux critiques de la France pour qui « l'acoustique de la grande salle laisse encore à désirer »[163]. La délégation française qui se présente à Helsinki ce 3 juillet 1973 est conduite par celui qu'Henry Kissinger surnomme la « terreur oratoire de la diplomatie alliée »[164], Michel Jobert, second hôte du Quai d'Orsay sous la présidence de Georges Pompidou. Proche collaborateur du président de la République dès 1969, Jobert le suit dans tous ses voyages depuis son élection. Bien qu'il ne reste qu'un an au ministère, il en laisse une trace indélébile du fait de son art de manier le verbe et de sa claire vision des relations internationales mais aussi parce qu'il a la lourde responsabilité de parler au nom d'un chef d'Etat qui, de plus en plus malade, n'a plus la force de défendre seul sa perception de la politique étrangère. Davantage que son prédécesseur Maurice Schumann, il se fait le chantre de la dénonciation du *condominium* soviéto-américain et symbolise le durcissement de la diplomatie pompidolienne à l'égard des deux Grands. Son discours fracassant à la CSCE reste d'ailleurs l'un des moments les plus forts de son passage à la tête de la diplomatie française, formant une tache d'huile au milieu d'un ensemble de déclarations policées.

La première phase de la conférence se divise en trois parties : les discours d'ouverture où chaque ministre présente sa perception de la sécurité européenne, des réunions restreintes où ils sont amenés à faire des propositions concrètes, des entretiens bilatéraux où s'exerce le jeu des affinités. Le discours de Jobert, fondé sur la dénonciation des arrangements bipolaires du type MBFR[165] et la défense des petits Etats, prend la forme d'une histoire racontée à un enfant ; appelant les Européens à rester vigilants vis-à-vis des intentions soviéto-américaines, il est empreint d'un pessimisme non dissimulé qui ne plaît guère aux représentants soviétiques, à commencer par Gromyko lui-même : « au fur et à mesure que je parlais, se remémore Jobert, je voyais le sourire d'Andrei Gromyko se dissiper. Il avait sans doute lu le premier texte rédigé par mes services bien avant que je prononce mon discours ! »[166]. Dans son intervention, Jobert insiste sur la libre circulation des hommes, des idées et des marchandises, appuie la notion de liberté et reprend la doctrine gaullienne d'indépendance nationale. Certains passages de son allocution sont particulièrement incisifs :

---

[162] Télégramme n°507-509, d'André, 22 novembre 1972. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2925.
[163] Note du service du Protocole, juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE. 1975.
[164] Henry KISSINGER, *A la Maison Blanche. 1968-1973*, *op.cit.*, p.440.
[165] La critique des MBFR est d'autant plus virulente que le Pentagone publie, au printemps 1973, un rapport qui minimise la disparité Est-Ouest des forces armées en Europe. Cf. Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.70.
[166] Cité par Mary Kathleen WEED, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, *op.cit.*, p.114.

« La préparation de cette Conférence a été – que nul ne s'en offusque – un énorme bavardage dans lequel chaque pays a versé le meilleur et le pire, enthousiasme et prudence, immobilité et volonté de manœuvre, vues lointaines et impulsivité, perplexité du diplomate et arguties du juriste, et tant d'heures de séance, et tant de papiers que les spécialistes seuls peuvent expliquer – s'ils en avaient encore le goût et le talent – par où passe le fil qui mène à la sécurité et à la coopération. […]

Or, il y a aussi l'apparence de la sécurité, et chacun en verra peut-être les dangers. Ce n'est pas parce qu'en 1973 ou 1974 une conférence se sera tenue à Helsinki que tout sera réglé, et qu'on pourra chanter des louanges à la paix, chasser les inquiétudes des cœurs et la résolution des esprits. Oui, voilà les mots « la résolution des esprits », résolution à ne jamais consentir l'abandon de soi-même aux fausses sécurités, résolution à ne jamais consentir au désarmement moral qui émousse l'esprit de résistance, qui trompe la vigilance et qui conduit à la servitude. […]

L'Europe ne peut pas être cette zone spéciale, un terrain de parcours où s'équilibreraient des forces extérieures, un lieu dévolu à ces rivalités. Ceux qui peuvent le penser se trompent dans leur analyse, car tôt ou tard elle ne sera plus tolérée, dès lors que les peuples européens auront compris le danger de leur passivité. Plusieurs pays ont jugé bon d'engager, dans une autre capitale, une négociation sur la réduction des armements en Europe. Je souhaite – sans y croire – que ce soit dans leur intérêt, car ce n'est pas ainsi que l'on ira vers une sécurité plus réelle, plus réellement européenne et plus déterminée par l'Europe, puisqu'il est évident qu'elle sera définie et contrôlée de l'extérieur. […] »[167]

Gromyko est d'autant plus surpris qu'il s'attendait à ce que le représentant de la France s'attache à faire l'éloge de l'exemplarité des relations franco-soviétiques depuis 1964. Dans son discours, le ministre soviétique se félicite des accords bilatéraux que l'URSS a passés, au cours des années précédentes, avec la France, la RFA, les Etats-Unis et la Yougoslavie ; il tente de démontrer que son pays multiplie les actions en faveur de la paix en évoquant le TNP, les SALT et l'accord Nixon-Brejnev de mai 1972 sur la limitation des arsenaux nucléaires. Mais son allocution donne surtout l'impression que Moscou a l'intention de revenir sur les décisions des PMP et de réintroduire à Genève des propositions préalablement éliminées. Par exemple, il définit le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force comme « la mise hors la loi de la guerre en tant que moyen de résoudre les problèmes internationaux », ce qui éloigne encore plus ce principe de celui de l'inviolabilité des frontières et va à l'encontre des désirs de la RFA et de l'Italie. Le Quai d'Orsay note que Gromyko « justifie avec une argumentation aussi habile que détaillée la nécessité de reconnaître les réalités territoriales issues de la guerre et de faire de l'inviolabilité des frontières le principe cardinal du système de sécurité européenne à établir. »[168] Tout son discours vise à établir que seul le premier point de l'ordre du jour a une véritable importance ; les deuxième et, surtout, troisième points ne sont abordés au contraire que de manière cursive. Aussi les paroles de Jobert constituent-elles l'antithèse de celles de son homologue soviétique.

Le texte prononcé par le ministre français, qui peut apparaître aux yeux de beaucoup comme une provocation à l'égard de Moscou, n'est en réalité pas celui qui était prévu à l'origine. Jugeant trop lisse le discours que lui a préparé Jacques Andréani, Jobert, avec l'aval de Pompidou, décide de le réécrire dans l'avion qui le conduit à Helsinki[169]. Pourquoi y

[167] Discours de Michel Jobert lors de la première phase de la CSCE à Helsinki, le 4 juillet 1973. Document CSCE/I/PV.3. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 2. Cf. annexe 3.
[168] Télégramme n°3278/84, de Vimont, 4 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[169] Michel JOBERT, *Mémoires d'avenir*, *op.cit.*, p.274.

adjoint-il autant de cynisme et de pessimisme ? Il fournit quelques éléments d'explication dans ses *Mémoires d'avenir* :

> « Dans les derniers temps de sa vie, Georges Pompidou, épurant son expérience de toute scorie, recommandait à ses ministres la rigueur et la volonté. […] « Il faut, aurait-il dit, que le ton soit donné par tous les ministres, sans chercher à louvoyer ou à combiner. » Il faut aller à l'essentiel dans la politique extérieure. Celui-ci est simple : l'indépendance nationale. Je vois déjà s'agiter ceux qui pensent que nul ne la met en discussion. Pourquoi parler de ce qui va de soi ? Et ceux qui la considèrent comme une notion irréaliste ; si l'on est un peu esclave, pourquoi ne pas l'être tout à fait ? La formule allemande est d'ailleurs si recommandable : faire son profit dans la docilité, on verra bien après ! Et comment ne pas rêver d'abord à l'indépendance de l'Europe, plus désirable et plus lointaine, et trouver ainsi un prétexte à oublier l'effort quotidien ?
>
> Mais nul ne vient relever une nation qui s'abandonne, sinon pour la mettre à son service. Voilà la redoutable vérité dont l'expérience a été faite ou sera faite par les hommes de bonne volonté qui prétendent gouverner. Je l'ai dit un peu cruellement en juillet 1973, à Helsinki, à l'ouverture de la Conférence européenne de sécurité. J'avais délaissé le discours qui m'était préparé et, dans l'avion, j'ai écrit une dizaine de pages, suffisantes pour réveiller et être compris de ce peuple grave qui est nôtre et qui veut qu'on le traite comme un adulte et non comme le complice de son propre abaissement. »[170]

Le ton est gaullien, l'idée de base l'est aussi : l'indépendance nationale. Pour comprendre le discours de Jobert à Helsinki, il faut garder à l'esprit le contexte Est-Ouest du printemps et de l'été 1973. Les Etats-Unis et l'URSS viennent de signer, le 22 juin, un accord bilatéral sur la prévention de la guerre nucléaire, confirmant ainsi leur prétention à diriger le monde seuls et semblant vider de sa valeur le principe d'une conférence sur la sécurité européenne où prévaut l'égalité entre Etats, petits ou grands, communistes ou non ; dans le même temps, Moscou durcit sa politique à l'égard des opposants au régime alors que la troisième corbeille d'Helsinki est en train de voir le jour. L'ancien secrétaire général de l'Elysée estime qu'il ne peut laisser passer cela[171]. Tandis que les traditionnelles craintes d'un *condominium* soviéto-américain semblent plus que jamais d'actualité, Jobert défend l'idée d'une détente globale qui ne se limiterait pas à l'Europe et dont les deux Grands ne monopoliseraient pas la conduite[172]. C'est parce qu'il estime que la détente doit être étendue à toutes les régions du monde qu'il soutient fermement, à Helsinki, les demandes de l'Algérie et de la Tunisie à être entendues à la CSCE. Il s'offusque cependant que quelques uns de ses homologues européens réclament que le point de vue d'Israël soit également pris en compte afin de ne pas favoriser les pays arabes. Pour lui, les Etats du Maghreb, parce que demandeurs depuis longtemps, doivent bénéficier d'un traitement de faveur, comme il l'a été décidé lors des PMP et rédigé aux paragraphes 56 et 57 des Recommandations finales d'Helsinki[173]. Alors que se crée un front nordique mené par les ministres canadien, danois, néerlandais et norvégien, Jobert, dont l'intérêt prononcé pour les

---

[170] *Ibid.*, pp.15-16.
[171] Michel JOBERT, *L'autre regard*, *op.cit.*, pp.311-312.
[172] Le 21 novembre 1973 devant l'UEO puis le 30 novembre suivant devant le Sénat, Jobert en appelle à la recherche d'une véritable détente qui, depuis l'Europe, doit s'étendre au reste du monde, particulièrement au bassin méditerranéen. Ses deux discours figurent dans *La politique étrangère de la France, 1973*, Paris, La Documentation française, 1974, pp.209 et 219.
[173] Réunion restreinte du 6 juillet 1973, Helsinki. Document CSCE/I/CM/PV.5. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 2. Nous reviendrons en détail sur cette question dans le chapitre 9.

problèmes relatifs à la Méditerranée tient également à son histoire personnelle[174], voit se former autour de lui un groupe de soutien méditerranéen comprenant ses collègues espagnol, italien, maltais, yougoslave et… polonais. La séance est levée sans qu'aucun accord ne soit trouvé. En outre, alors que Malte se lance dans une nouvelle fronde destinée à faire admettre un lien plus clair entre sécurité en Europe et sécurité en Méditerranée et que Gromyko crie haut et fort que « si les Maltais ne veulent pas signer, on signera sans eux »[175], Jobert s'oppose au ministre soviétique en rappelant les règles d'or de la CSCE, à savoir la prise de décision par consensus et l'égalité entre tous les participants. Malgré ces blocages sur la question méditerranéenne, la première phase de la CSCE apporte sa pierre à l'édification de la sécurité et de la coopération en Europe.

Par souci de se conformer à ses propos, le ministre français ne vient pas les mains vides. Il soumet d'emblée quatre projets de textes destinés à être négociés durant la deuxième partie de la conférence. Indiquant clairement les thèmes que la France entend privilégier, ces textes se situent dans la droite ligne de la vision pompidolienne selon laquelle la coopération culturelle est le meilleur moyen de rapprocher les peuples. Il s'agit d'un projet de déclaration générale sur les échanges et la coopération culturelle et de trois projets de résolution concernant la diffusion des journaux, les échanges artistiques et la coopération scientifique[176]. Le fait que Jobert propose en personne ces textes à la CSCE prouve qu'il n'est pas aussi pessimiste à l'égard de la conférence que son discours d'ouverture à Helsinki veut bien le laisser croire. Le ministre oscille entre, d'une part, l'idée que l'entente soviéto-américaine, en particulier sur les questions de désarmement, affaiblit la crédibilité de la CSCE et, d'autre part, la conviction qu'une conférence réunissant l'ensemble des Etats d'Europe sur un pied d'égalité afin qu'ils abordent les problèmes relatifs à leur propre sécurité n'est pas une mauvaise chose. Jobert exprime clairement sa position devant l'Assemblée nationale en novembre 1973 :

> « Nous attendons de cette Conférence, ni trop, ni trop peu. Ni trop, parce qu'elle n'assurera pas à elle seule la paix et la détente ; parce que le dialogue est difficile entre des mondes aux systèmes politiques, économiques et sociaux si différents ; parce que le dialogue est difficile lorsque les armements sont encore si nombreux et que certains pays sont beaucoup plus puissants que d'autres. Mais ni trop peu, parce qu'elle a au moins le mérite essentiel de permettre un dialogue ; parce qu'elle doit favoriser ainsi une normalisation des relations entre les nations : en constatant ce qui existe, en faisant cesser les récriminations sur le passé, en définissant quelques principes propres à assurer le respect d'une situation donnée. Parce qu'elle est, en quelque sorte, la détente mise en pratique. »[177]

La position de Jobert vis-à-vis de la CSCE dépend, encore une fois, du contexte dans lequel il s'exprime. L'incertitude qui domine alors les relations internationales conduit la France à redoubler de vigilance, ce qui a un impact direct sur la conférence. Durant la dernière année de la présidence de Pompidou, l'Elysée et le Quai d'Orsay se montrent de plus en plus réticents à accepter les compromis : on considère ainsi que rien ne doit être lâché aux Soviétiques sur les

---

[174] Michel Jobert est né à Meknès, au Maroc, en 1921. Il y passa toute son enfance et son adolescence, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.
[175] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[176] Documents CSCE/I/23, 24, 25 et 26, France, 5 juillet 1973. Archives CSCE, Helsinki, Book 2.
[177] Déclaration de Michel Jobert devant l'Assemblée nationale le 12 novembre 1973. *La politique étrangère de la France, 1973*, *op.cit.*, p.187.

première et troisième corbeilles[178], nous y reviendrons. L'attitude de Jobert à propos de la CSCE évolue par la suite de manière complètement négative : dans l'ouvrage qu'il publie en 1976, il n'est déjà pas tendre avec cet « esprit d'Helsinki », « exclusivement utilisé pour consacrer les ambitions politiques dominantes »[179]. En 1985, lors d'un colloque organisé à Paris à l'occasion du dixième anniversaire de l'Acte final, l'ancien ministre affirme ouvertement son hostilité à l'encontre du processus d'Helsinki, jugeant l'entreprise scandaleuse et n'ayant produit aucun résultat positif[180]. Un tel réquisitoire s'explique en grande partie par son antigiscardisme et le mépris qu'il a pu développer à l'égard de la politique à l'Est de Giscard d'Estaing, trop conciliante à son goût envers Moscou.

Entre la période où il est aux affaires et le moment où il quitte le Quai d'Orsay, le contraste apparaît saisissant. En juillet 1973, Jobert applique à Helsinki les préceptes de son discours en choisissant scrupuleusement les ministres avec lesquels il prend ses repas. Il s'agit là aussi de respecter l'équidistance gaullienne entre l'Est et l'Ouest en établissant une sorte d'équilibre entre détente, entente et « dégustation ». Côté occidental, Jobert déjeune le 3 juillet avec son homologue américain Rogers puis, par respect d'un paramètre fondamental de la politique étrangère française, avec son collègue ouest-allemand Scheel le 4 juillet. Le lendemain, le représentant de la France privilégie le camp d'en face en recevant Gromyko dans son ambassade. Mais, afin de marquer leur intérêt pour le bassin méditerranéen et leur attachement à une Europe où chaque pays a le droit de décider de son propre destin, les Français offrent un dîner à l'Espagne, l'Italie, la Turquie, Chypre, la Grèce et Malte puis font de même avec les délégations des pays neutres et de la Roumanie[181]. Ainsi, les actes correspondent aux paroles. La grande soirée du moment reste cependant celle organisée par la RDA qui célèbre de la sorte sa première participation à une conférence internationale d'une telle envergure, comme pour faire un pied-de-nez aux Occidentaux qui avaient fait de sa non-reconnaissance un moyen de se détourner de l'idée d'une réunion paneuropéenne sur la sécurité.

Une fois les Recommandations finales d'Helsinki approuvées par les ministres des Affaires étrangères, le Comité de coordination prévu par le Livre bleu se réunit à Genève du 29 août au 3 septembre 1973 pour déterminer le nombre de sous-commissions rattachées à chaque partie de l'ordre du jour, élaborer le calendrier des séances des commissions et sous-commissions et fixer les conditions dans lesquelles les pays méditerranéens non participants pourraient apporter leur contribution aux première et deuxième corbeilles. La première corbeille, consacrée aux questions de sécurité, comprend deux sous-commissions : celle concernant les principes que chaque Etat participant doit respecter et appliquer dans ses relations avec les autres pays participants, celle sur les mesures de confiance. Cinq sous-commissions forment la deuxième corbeille, respectivement dévouées aux échanges commerciaux, à la coopération industrielle, à la science et à la technologie, à l'environnement et à des thèmes divers comme

[178] Mary Kathleen WEED, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, *op.cit.*, p.181.
[179] Michel JOBERT, *L'autre regard*, *op.cit.*, p.311.
[180] Entretien avec Jean Klein, 12 février 2009, Paris.
[181] Note CSCE, 29 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.11.

les transports et le travail des migrants. La troisième corbeille est composée de quatre sous-commissions : les contacts humains, l'information, la culture, l'éducation.

2. L'autre « esprit de Genève »

On parle souvent de « l'esprit de Genève » pour qualifier le climat particulier qui règne sur les rives du lac Léman durant l'entre-deux-guerres du fait de la présence de la Société des Nations. Parce qu'elle concentre pendant deux ans les diplomates parmi les meilleurs de leur pays, la deuxième phase de la CSCE crée une certaine atmosphère qui n'est pas sans rappeler celle qu'a connu Genève dans les années 1920. La ville devient le théâtre de la plus vaste négociation du XXe siècle, avec ses lieux de travail, de sociabilité et de loisirs. Elle est le point de rencontre. Comme à l'époque de la SDN, la cité de Calvin se pose, de septembre 1973 à juillet 1975, en « carrefour des peuples »[182] : l'Est, l'Ouest, les Neutres et les Non-alignés viennent y discuter de sécurité et de coopération. Une certaine culture transnationale s'y fait jour du fait de la prééminence des groupements d'Etats, à commencer par les Neuf, mais la comparaison s'arrête là : nulle « atmosphère de kermesse »[183] et de mondanités pendant la CSCE, pas d'intérêt particulier des opinions publiques et, surtout, la conférence n'est pas une institution et n'a donc aucune vocation à s'inscrire dans la durée, malgré les velléités soviétiques.

La deuxième phase de la CSCE, ce sont avant tout des rencontres, officielles et officieuses. Toutes les sous-commissions ne peuvent se tenir le même jour dans la matinée ou l'après-midi car ni les installations de la conférence, ni les membres des délégations ne sont en nombre suffisant. Le calendrier prévoit donc une alternance rigoureuse des séances afin de maintenir, à la demande des pays de l'OTAN, un certain parallélisme entre les travaux de chaque sous-commission : cela doit permettre aux Occidentaux d'obtenir des concessions de l'Est sur les sujets les plus sensibles en les liant aux questions auxquelles Moscou tient par-dessus tout[184]. Ainsi, pour chaque corbeille, une sous-commission siège le matin, une autre l'après-midi ; les discussions se basent sur les recommandations du Livre bleu déterminées à Helsinki, « dans lequel les buts des uns et les réticences des autres sont consignés dans une terminologie allusive, où chaque expression est codée, parfaitement compréhensible pour les négociateurs, mais pour eux seulement. »[185]

En tout, ce sont quatre-cents diplomates et délégués qui passent par le centre genevois des Nations unies entre le 18 septembre 1973, jour où débute la deuxième phase, et le 18 juillet 1975, la plupart d'entre eux étant spécialisés dans un seul des thèmes traités par la CSCE. Durant cette période, cinq sessions de plusieurs semaines rythment les travaux, au grand dam des Soviétiques qui pensaient à l'origine pouvoir terminer la CSCE avant la fin de l'année

[182] Christine MANIGAND, *Les Français au service de la Société des Nations*, Bruxelles, Peter Lang, 2003, p.76.
[183] *Ibid.*, p.82.
[184] Rapport du Président du Comité politique de l'OTAN, document C-M(73)69, 6 août 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[185] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.65.

1973. La phase de négociation de la conférence totalise, en fin de compte, 2341 réunions officielles, dont 761 pour la seule troisième corbeille[186], sans compter les centaines d'entretiens officieux et de rencontres préparatoires au sein de chaque groupement d'Etats. En bref, la CSCE constitue avant tout un formidable terrain de contacts humains, politiques et diplomatiques, étalé dans le temps et dans l'espace.

Au sein de chacune des délégations présentes, d'importants efforts d'organisation sont également réalisés afin de faire face à la gigantesque négociation qui s'annonce. Concernant la France, étant données la diversité des sujets qui se rattachent à la conférence et la nécessité de les envisager sous leur aspect politique, un agent de la direction d'Europe du Quai d'Orsay, sous l'autorité du directeur des Affaires politiques, est chargé de coordonner l'ensemble des travaux au sein d'une cellule CSCE créée à l'occasion des PMP. Cette tâche est confiée à Jacques Andréani, spécialiste des relations Est-Ouest au sein du ministère des Affaires étrangères. Il a ainsi occupé les fonctions de directeur d'Europe orientale de 1966 à 1970 puis est devenu premier conseiller à la délégation française auprès de l'OTAN jusqu'en 1972. Entre 1972 et 1974, il centralise les informations relatives à la préparation puis au déroulement de la conférence et assure, en liaison avec les services du Quai d'Orsay et les autres départements ministériels intéressés, l'élaboration des positions françaises sur les différents points de l'ordre du jour. Il est surtout chargé de suivre l'ensemble des discussions de Genève mais il ne siège que dans le comité de coordination ; le reste du temps, il supervise les opérations depuis Paris[187]. A la fin de chaque semaine, il rédige un télégramme récapitulatif à l'intention des responsables politiques du ministère et de l'Elysée et réclame des instructions particulières. Or, vue la complexité des négociations, seuls Andréani et les membres de la délégation en Suisse parviennent à en comprendre la portée, ce qui leur confère une marge de manœuvre exceptionnelle par rapport à l'administration centrale. Ainsi, se souvient Jacques Andréani, « je m'envoyais un télégramme depuis Genève le vendredi ; et le lundi, à Paris, je répondais à mes propres instructions car il était impossible au ministère de suivre ! »[188]

La délégation française, exclusivement masculine à l'exception des secrétaires, se compose d'une dizaine de diplomates et d'experts qui ne siègent pas forcément durant toute la période de la CSCE. Certains restent deux ans, d'autres quelques mois ; ils interviennent sur des sujets ponctuels en fonction de leur spécialité et de leur expérience. François Plaisant, qui a participé aux négociations quadripartites sur Berlin en 1970-71, Pierre-Henri Renard et Henri Ourmet constituent les figures de proue de la première corbeille tandis que Jacques Chazelle, qui devient en 1975 ambassadeur de France en Finlande, défend avec vigueur les positions de la France sur la troisième ; pour la deuxième corbeille, on fait appel à des spécialistes de la coopération économique à l'instar de Robert Richard. Tous sont assistés par de brillants collaborateurs qui, en général, ne suivent pas les négociations de bout en bout ; c'est le cas par exemple de Paul Poudade pour la première commission et de Michel Rougagnou pour la troisième. Jacques Andréani lui-même quitte ses fonctions de chef de délégation en 1974 pour

[186] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.111.
[187] Note du secrétariat général du Quai d'Orsay. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2924.
[188] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.

la direction d'Europe, cédant la place à l'ambassadeur de France en Finlande Gérard André. Seul Alain Pierret au comité de coordination garde son poste de septembre 1973 à juillet 1975.

Logés dans des hôtels genevois ou bien au siège officiel de la délégation – la superbe villa des Ormeaux dans la banlieue de Genève –, qui est en réalité le siège de la mission permanente de la France auprès des Nations Unies, ils se réunissent tous les matins dans la villa afin que chacun rende compte de l'avancement des travaux de sa commission ou sous-commission respective. Mais les réunions préparatoires ne se cantonnent pas à cela : les Français enchainent les réunions CPE et OTAN, le plus souvent dans l'après-midi, dans le but d'harmoniser les positions occidentales face à la cohésion du bloc soviétique. De fait, malgré la doctrine officielle française et les instructions du Quai d'Orsay – notamment du secrétaire général Geoffroy de Courcel et du directeur politique François Puaux – qui demandent aux représentants français de n'assister aux réunions de coordination de l'OTAN qu'en cas de situation exceptionnelle[189], la délégation française n'entend pas courir le risque de se voir écartée du processus de décision occidental en boycottant les rencontres entre alliés, d'autant que la relation constructive qui s'établit à Genève entre les instances CPE et OTAN facilitent le travail des Neuf. « Le pire, se souvient Jacques Andréani, c'est que si nous avions le malheur de tomber d'accord avec nos alliés, nous nous faisions engueuler par Paris parce qu'on subissait les décisions de l'OTAN. Finalement, le Quai d'Orsay s'est rendu à l'évidence et nous a accordé le droit de participer à ces réunions, d'autant plus que nos huit partenaires de la CE étaient favorables à la consultation au sein de l'Alliance atlantique »[190]. La CSCE est donc en partie une conférence de bloc à bloc, ce que le chef de la mission française n'hésite pas à reconnaitre : « c'est bien parce qu'il y avait deux blocs en Europe qu'on avait connu la tension, et qu'on cherchait la détente »[191]. Toujours est-il que les Français parviennent mieux à faire avaler leurs conceptions dans les enceintes CPE qu'à l'OTAN, où l'influence américaine conduit certains pays, notamment les Pays-Bas, à se méfier des positions de la France et à craindre que cela aboutisse à détacher l'Amérique de l'Europe[192].

Les représentants de la France à la conférence devant se conformer aux préceptes de la politique étrangère de leur pays, participent ainsi à un foisonnement de réunions : d'abord entre Occidentaux et entre partenaires européens, mais aussi avec les Etats du pacte de Varsovie, avec les neutres, ou encore au sein du groupe de Bonn qui réunit la RFA et les trois pays de l'Ouest bénéficiant de droits et responsabilités sur l'Allemagne. Des rencontres sont également organisées entre nations riveraines de la Méditerranée. La France concilie de la sorte nécessités politiques et affinités géographiques. Cela explique l'immense quantité de télégrammes échangés entre Genève, le Quai d'Orsay et les diverses ambassades concernées, ce qui ne va pas sans provoquer quelques mécontentements au sein de l'administration centrale : dès mars 1973, alors que les PMP d'Helsinki ne sont pas terminés, Geoffroy de Courcel se plaint du trop

[189] Note CSCE n°295, 5 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.21.
[190] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[191] Jacques ANDREANI, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe », in *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Paris, Pedone, 1977, p.120. Cf. aussi *Le Piège*, *op.cit.*, p.57.
[192] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.

grand nombre de télégrammes échangés – le ministère en reçoit trois cents chaque jour – et demande aux ambassadeurs de limiter les frais en regroupant les informations au maximum[193]. A Genève, la profusion de données à transmettre conduit Andréani à déléguer la rédaction des comptes rendus à certains de ses collaborateurs ou aux stagiaires fraichement sortis de l'ENA qui font leurs premières armes à la CSCE et qui feront quasiment tous par la suite une brillante carrière diplomatique[194].

Les réunions CPE, réparties entre le sous-comité CSCE qui s'occupe des première et troisième corbeilles et le groupe *ad hoc* pour la deuxième corbeille – ces deux entités sont divisées en autant de mini groupes qu'il y a de sous-commissions –, restent les plus importantes aux yeux des Français, y compris durant les périodes d'interruption des négociations de Genève. L'initiative et la présidence de ces réunions reviennent au pays qui préside la Communauté[195]. La France veille à ce que le français reste la langue officielle de la CPE et à ce que tous les documents qui en sont issus soient rédigés dans cette même langue. De même, les agents du Quai d'Orsay à la CSCE ont pour instruction de ne prendre la parole qu'en français et de ne jamais s'exprimer en anglais[196].

Les désaccords sont évidemment nombreux au sein des Neuf, souvent déconcertés face à la posture monolithique des pays de l'Est[197] : la Belgique, l'Italie et surtout les Pays-Bas adoptent une attitude plutôt dure, parfois polémique, vis-à-vis des pays de l'Est tandis que la RFA paraît prête à un certain nombre de concessions en faveur de certaines thèses soviétiques. Plus discret, le Danemark semble se montrer assez près de la RFA[198]. La posture adoptée par la Grande-Bretagne est particulièrement intéressante, car elle correspond à une phase exceptionnelle de l'histoire de la politique britannique. Dans le prolongement de la très bonne entente entre le pro-européen Heath et le président Pompidou, le Royaume-Uni exprime des positions proches de celles de la France, celle-ci essayant de s'attribuer puis de maintenir un rôle de conciliateur, d'abord en proposant à ses huit partenaires européens, sur chaque sujet abordé, la solution qui lui parait la moins susceptible de provoquer des malentendus, « ensuite en invitant les Soviétiques à prendre le temps de la réflexion au lieu de prononcer d'emblée le rejet de toute proposition nouvelle qui leur parait dangereuse ou simplement suspecte »[199].

---

[193] Télégramme circulaire NR 196, de Courcel, 19 mars 1973. AMAE, CSCE, vol.31.

[194] Rapport de stage de Philippe Faure, stagiaire de l'ENA, 1975. Document aimablement transmis par M. François Plaisant. Fils de Maurice Faure – cosignataire du traité de Rome de 1957 en tant que secrétaire d'Etat chargé des Affaires étrangères – Philippe Faure devient par la suite ambassadeur de France au Mexique de 2000 à 2004 puis au Maroc de 2004 à 2006. Nommé secrétaire général du Quai d'Orsay en 2006, il occupe ce poste jusqu'à l'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Elysée, qui le désigne ambassadeur de France au Japon en novembre 2007. Parmi les diplomates français ayant débuté leur carrière à la CSCE, on citera également le nom de Maurice Portiche, devenu ensuite consul général à Boston, ambassadeur de France au Burkina Faso puis au Laos.

[195] Le Danemark préside la CE au 2e semestre 1973, la RFA au 1er semestre 1974, la France au 2e semestre 1974, l'Irlande au 1er semestre 1975, l'Italie au 2e semestre 1975.

[196] Note CSCE n°295, 5 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.21.

[197] Vojtech MASTNY, *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Massachusetts, Durham, Duke University Press, 1986, chapitre 9.

[198] Note pour le président de la République, 10 décembre 1973. AN, 5 AG 2 1036. Sommets européens. 1969-1973.

[199] Jacques VIMONT, « Georges Pompidou et l'Union soviétique. 1973-1974 », *art.cit.*, p.194.

La règle d'or, officieuse, parmi les Neuf est de pouvoir adopter des positions conjointes avec d'autres pays mais sans jamais remettre en question les positions communes de la CPE. Walter Scheel se sert ainsi de cette flexibilité pour déjouer les inclinaisons d'Egon Bahr à vouloir se montrer très accommodant avec l'URSS. En outre, au début des négociations, la France oscille entre bilatéralisme avec Moscou et *leadership* des Neuf, mais elle se montre en fin de compte le meilleur défenseur de la CPE, parfois au détriment de sa relation avec les Soviétiques[200], qui lui reprochent d'être moins indépendante qu'auparavant vis-à-vis des Neuf et d'utiliser la CSCE comme prétexte pour renforcer la coopération politique de la « petite Europe »[201]. De même, les délégations des pays de la Communauté déploient parfois d'importants efforts pour soutenir les positions de leurs partenaires, même s'ils les considèrent secondaires ou impossibles, comme cela est le cas lorsque la RFA s'acharne à défendre la notion de changement pacifique des frontières, jugée moins importante par les autres.

Quoi qu'il en soit, les Neuf transmettent en permanence leurs positions à leurs alliés de l'OTAN qui, à l'instar des Etats-Unis, s'avèrent des partenaires loyaux et fidèles. Les rencontres entre délégations de l'Alliance atlantique consacrées à la CSCE, que ce soit à Genève ou à Bruxelles, sont beaucoup moins nombreuses que les réunions CPE et concernent surtout les questions politico-militaires telles que les MDC et la définition de quelques principes de la première corbeille. Sur les autres sujets, certains des pays membres de la CE se chargent d'informer leurs alliés sur le contenu des délibérations de la CPE[202].

Le succès des Neuf à la CSCE est en partie dû au sens de l'organisation dont ils font preuve. Ils établissent le système des chefs de file où chaque délégation, selon ses intérêts, s'occupe d'un problème spécifique et est en charge des rapports internes, de la coordination et des contacts externes sur son sujet. La France prend la responsabilité de mener les discussions sur les principes de la première corbeille et sur les échanges culturels tandis que les Britanniques se chargent des MDC et de l'information et les Allemands des contacts entre personnes et de la coopération industrielle. Le principal avantage de ce système est qu'il permet de mener à bien toutes les négociations en parallèle en leur accordant à chacune une attention suffisante[203]. Par ailleurs, lors de la rencontre ministérielle de Copenhague en septembre 1973, en accordant à la Commission européenne d'envoyer siéger ses représentants dans la délégation du pays qui exerce la présidence, les Neuf reconnaissent que certains dossiers de la CSCE incluent des sujets qui relèvent de la compétence de la CE et mettent un terme à une querelle interne ayant marqué les PMP. La Commission, dont les délégués prennent part aux délibérations du groupe *ad hoc*, participe notamment aux négociations de la deuxième corbeille, jouant un rôle actif par

[200] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.,* p.130.
[201] Propos d'un diplomate soviétique à un agent de l'ambassade de France à Moscou qui rétorque que « la détente, ce n'est pas un seul chemin, c'est rechercher avec souci de réalisme les solidarités naturelles. Il n'y a pas de contradiction entre les objectifs de la construction européenne et ceux de la détente à l'échelle du continent. » Télégramme n°85/91, de Vimont, 8 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes…, vol.2927.
[202] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.126.
[203] *Ibid.*, p.131. Quand cela est nécessaire, les Neuf demandent des instructions au Comité politique voire aux ministres. Aux onze organes de travail CPE s'ajoutent les réunions des chefs de délégation et les réunions spéciales en dehors des groupes de travail pour régler des problèmes spécifiques.

le biais de ses rapports et de ses propositions[204]. Chaque projet de résolution discuté à neuf est déposé à Genève en tant que contribution nationale par l'un des pays membres.

Daniel Möckli dégage trois autres facteurs essentiels pour expliquer la capacité des Neuf à conduire les discussions. D'abord, la CSCE faisant figure de nouveauté en matière de politique étrangère, les intérêts de chacun des pays membres de la CE ne se sont pas cristallisés avant que le processus d'Helsinki ne devienne un thème d'application de la CPE. Aussi les Neuf n'ont-ils pas à harmoniser des attitudes préalablement établies mais à développer des positions communes, d'autant plus qu'à l'exception de la RFA, aucun d'entre eux n'a d'intérêt national en jeu à Genève, ce qui rend la concertation plus facile. Ensuite, le fait de définir la sécurité en débattant sur des normes et des déclarations issues de négociations est non seulement en accord avec l'approche européenne de la politique étrangère mais correspond aussi aux moyens dont disposent les Neuf pour s'engager dans la diplomatie internationale. La Communauté constituant un « *soft power* », c'est-à-dire ne disposant pas de capacités militaires, elle a davantage de crédibilité à la CSCE qu'au Moyen-Orient. Enfin, étant donné que la Conférence opère un triple glissement, du niveau politique au niveau bureaucratique, des bureaucraties nationales aux fonctionnaires sur le terrain et du forum des négociations formelles aux petites sessions privées, elle ne devient compréhensible qu'à un groupe restreint d'experts et de diplomates. Elle est par conséquent immunisée contre les changements de gouvernements et les attitudes des décideurs politiques[205]. Ce dernier point est néanmoins à nuancer puisque l'arrivée au pouvoir de Giscard d'Estaing après le décès de Pompidou a des conséquences non négligeables sur l'attitude de la France à l'égard de la CSCE.

Ce dynamisme de la CPE à Genève s'inscrit dans le cadre de la déclaration communautaire sur l'identité européenne née du sommet de Copenhague en décembre 1973, auquel participent les membres de la délégation française à la CSCE[206]. Cette déclaration constitue à la fois une réponse au projet américain de faire de 1973 l'« année de l'Europe » et une tentative pour donner plus de poids à la politique étrangère européenne, notamment en ce qui concerne le Moyen-Orient. Il s'agit également de préserver l'esprit du sommet de Paris d'octobre 1972 qui appelait explicitement à la volonté de créer une Union européenne avant la fin de la décennie. La déclaration vise à surmonter la difficulté rencontrée par les Etats de la CE à améliorer leurs relations avec Washington dans un contexte de crise ouverte marqué par les difficultés monétaires, la guerre du Kippour et le choc pétrolier. Deux conceptions se font face au moment de son élaboration : tandis que le projet de texte proposé par la Grande-Bretagne – soucieuse de démontrer aux Etats-Unis que l'Europe privilégie le lien transatlantique sur tous les autres – se concentre uniquement sur les relations euro-américaines, la France envisage un document qui met en avant les caractéristiques de la civilisation européenne, les intérêts communs des Européens, la nécessité d'une défense commune pour préserver l'indépendance de la Communauté et la volonté des Neuf de jouer un rôle dynamique dans les relations internationales. Les Français n'entendent pas faire une place particulière aux Etats-Unis, qu'ils

[204] Note CSCE n°425, 30 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[205] Daniel MÖCKLI, « The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security », *art.cit.*, p.153.
[206] Circulaire n°497, de Puaux, 27 août 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.

intègrent dans la section « reste du monde »[207]. Ils le souhaitent d'autant moins que l'un de leurs objectifs majeurs est de développer un dialogue euro-arabe permettant aux pays de la Communauté d'intervenir plus efficacement dans les questions moyen-orientales et énergétiques.

La proposition française a la préférence des Neuf, qui considèrent que l'identité européenne se fonde sur une base plus large que celle des seules relations transatlantiques[208]. Au final, la déclaration s'appuie sur l'affirmation de valeurs communes – la démocratie représentative, la séparation des pouvoirs, la justice sociale et le respect des droits de l'homme – justifiant le besoin des Neuf de parler d'une seule voix sur la scène internationale ; elle présente également les principes sur lesquels doit reposer la politique étrangère européenne. Les Etats-Unis viennent en quatrième position dans la liste des régions du monde avec lesquelles l'Europe occidentale entretient des rapports : les Neuf indiquent leur désir de préserver des liens étroits avec les Américains tout en réaffirmant leur détermination « à se poser en entité distincte et originale ». Ce texte démontre ainsi que la volonté des pays de la CE d'agir en entité spécifique participe de l'identité européenne[209]. Aux yeux de Georges Pompidou, le sommet européen de décembre 1973 a pour principal mérite d'œuvrer en faveur d'une relance de l'action de la Communauté et d'une affirmation de son rôle international tout en reconnaissant que la solidarité transatlantique demeure indispensable[210].

Mais l'optimisme à l'égard de la coopération politique européenne s'estompe rapidement, sans pour autant que cela ait d'impact véritable sur une CSCE qui, alors bien engagée et à caractère très technique, est à l'abri des vicissitudes communautaires. Le retour au 10, Downing Street du travailliste Harold Wilson – qui a déjà occupé cette fonction de 1964 à 1970 – en remplacement d'Edward Heath en mars 1974 constitue un véritable frein à la CPE : Wilson et son ministre des Affaires étrangères James Callaghan ne montrent aucune sympathie pour la construction européenne et considèrent que le Royaume-Uni n'a rien gagné à devenir membre de la Communauté[211]. Leurs propos à l'encontre de la CEE ont d'autant plus d'écho dans l'opinion publique que la crise économique s'est déclenchée l'année même où la Grande-Bretagne l'a rejointe. Face aux conséquences du choc pétrolier, le nouveau premier ministre britannique réclame la renégociation du traité d'adhésion de son pays à la CE, écarte l'idée de toute unification politique et rejette la politique collective vis-à-vis des Etats-Unis. Il s'agit désormais pour Londres de reconstituer la relation spéciale avec l'Amérique, que la CPE a contribué à éroder.

A Paris et à Bonn, on est désemparé par le changement d'orientation opéré outre-manche, Brandt n'hésitant pas à qualifier les Britanniques de schizophrènes et Jobert leur refusant toute

---

[207] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.220-222.
[208] *Ibid.*, p.222.
[209] *Ibid.*, pp.223-224.
[210] Elisabeth DU REAU, « Georges Pompidou, l'élargissement et le renforcement de la Communauté », in Elisabeth DU REAU et Robert FRANK, *Dynamiques européennes. Nouvel espace, nouveaux acteurs. 1969-1981*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, pp.71-73.
[211] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.304-305.

renégociation du statut du traité d'adhésion[212]. Pourtant, l'essoufflement de la CPE n'est pas simplement le fait des nouvelles positions adoptées à Londres. Certes, avec l'accession de Valéry Giscard d'Estaing et d'Helmut Schmidt à la tête de la France et de la RFA au printemps 1974, la Grande-Bretagne se voit marginalisée sur la scène européenne par ce qu'on commence à appeler le « couple franco-allemand ». Mais face à la dégradation du contexte économique européen, le président français et le chancelier allemand focalisent leur attention, aux dépens de la CPE, sur la gestion communautaire de la crise. En outre, leur vision avant tout économique des relations internationales ne va pas dans le sens d'un renforcement de la coopération politique[213].

Dans le même temps, on se rend compte à la Maison Blanche qu'une Europe unifiée a plus de chance d'ébranler la solidarité occidentale que de la renforcer, surtout que les tentatives françaises d'établir un dialogue euro-arabe sont très mal vues par Nixon et Kissinger qui craignent – nous y reviendrons dans le chapitre sur les aspects méditerranéens de la CSCE – que l'immixtion des Européens dans les affaires moyen-orientales ne sapent leurs efforts de négociations dans la région et aggravent la guerre froide en Méditerranée. Washington décide donc de prendre des mesures pour réaffirmer sa prérogative transatlantique et fait planer la menace d'un retrait unilatéral des troupes américaines d'Europe[214]. Soucieux de faire en sorte que cette situation ne se produise pas, les Allemands et les Britanniques parviennent à convaincre les Français de lâcher du lest quant au développement du dialogue euro-arabe : avec l'accord Gymnich de juin 1974, les pays de la Communauté s'engagent à améliorer leur concertation commune avec la Maison Blanche ; en réalité, ils reconnaissent l'impossibilité de mener une politique unique vis-à-vis des Etats-Unis[215]. Cela se traduit par un retour de la pratique des consultations individuelles avec Washington et à l'effritement de la CPE, dont les dernières heures de gloire sont vécues à la CSCE.

Ainsi, malgré les bouleversements qui s'opèrent au sommet des Etats, les diplomates qui représentent les neuf pays de la Communauté à Genève poursuivent sur leur lancée : ils ont réussi à mettre en place un système efficace de consultation et de coopération et n'entendent pas le changer. Ces hommes se connaissent bien et, en dépit des changements politiques, continuent de défendre des positions qui ont été fixées durant les pourparlers préparatoires d'Helsinki : ceux qui gouvernent n'ont ni l'envie ni la capacité de les remettre en cause. Les dirigeants politiques n'interviennent que pour tenter de débloquer la situation sur des sujets essentiels, comme le fait Giscard à Rambouillet en décembre 1974 ou Chirac à Moscou en mars 1975.

La signature de l'Acte final d'Helsinki par Aldo Moro, sous la double étiquette de président du Conseil italien et de président en exercice du Conseil des Communautés européennes, symbolise d'une part l'omniprésence et l'incroyable efficacité de la CPE à la conférence et

---

[212] *Ibid.*, pp.308-309.
[213] *Ibid.,* p.312.
[214] Daniel MÖCKLI, « Speaking with one voice? The evolution of a European foreign policy », in Anne DEIGHTON et Gérard BOSSUAT, *L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale*, *op.cit.*, pp.140-141.
[215] *Ibid.*, p.141.

d'autre part la fin de cette courte période d'exceptionnelle entente politique en Europe occidentale. A partir du printemps 1975, la France agit en faveur de l'idée de double signature afin de contrer les velléités de la Commission européenne à vouloir directement participer à la phase finale de la CSCE. Pour Paris, cette troisième étape doit demeurer une affaire d'Etats[216].

L'art de la négociation

Si la CPE joue un rôle crucial dans la réussite de la conférence, elle ne doit pas être considérée en dehors du microcosme diplomatique genevois des années 1973-1975. Au cours de la deuxième phase du processus d'Helsinki, les rencontres officieuses ont un impact sur le résultat des négociations tout aussi important que les centaines de réunions officielles. A la fin de chaque séance, les délégués des trente-cinq pays quittent leur fauteuil pour se retrouver dans le couloir ou dans le hall. Andréani décrit ainsi l'atmosphère de travail qui règne sur les bords du lac Léman durant cette période :

> « La complexité des questions posées à la Conférence, la difficulté de travailler à trente-cinq, entièrement par consensus, avec une présidence tournante et sans rapporteurs, imposaient la nécessité de certaines méthodes de travail pratiques qui consistaient à préparer les réunions officielles régies par les règles de procédure par des contacts officieux plus restreints. Des délégués de pays neutres animèrent des groupes de négociations officieuses auxquels participaient les représentants de quelques pays de chacun des deux grands groupes. C'était indispensable pour faire avancer le travail. C'était aussi courir le risque, qui s'est en effet concrétisé un certain nombre de fois, de voir les solutions ébauchées dans le cadre de ces groupes restreints remises en cause en séance officielle par les pays qui n'y avaient pas participé, qu'il s'agisse de pays occidentaux, de membres du Pacte de Varsovie, ou qu'ils soient neutres ou non-alignés. »[217]

Dès l'été 1973, se pose la question de la méthode de négociation à adopter en séance officielle. Côté français, on s'imagine que l'URSS va multiplier les projets de texte sur les principes, la suppression des obstacles au commerce et autres thèmes qui lui tiennent à cœur ; les pays occidentaux seront alors tentés d'y opposer immédiatement des contre-projets. Or, on se rend compte que ce mécanisme sert Moscou qui, en présentant au départ des textes offensifs, peut obtenir des compromis très utiles à ses intérêts. Paris juge donc préférable que l'Ouest réclame d'entrée de jeu un examen minutieux des principales notions impliquées dans les différents points de l'ordre. Cette méthode, explique l'ambassadeur de France en URSS Jacques Vimont, a l'avantage de garantir une étude simultanée de tous les thèmes et de faire porter sur l'Est la responsabilité d'un piétinement des travaux. De plus, tous les participants sont assurés de s'exprimer[218]. En septembre 1973, alors que la deuxième phase débute à peine et que l'Est insiste pour passer directement au stade de la rédaction, le point de vue français, largement soutenu par les Huit et les neutres, l'emporte haut la main[219]. Il faut attendre mars 1974 et six mois de discussions qui dégénèrent en une grande lutte dans le vide – les Neuf insistent en faveur de la plus libre circulation tandis que l'Est cherche à s'exprimer un minimum sur ce sujet – pour que les commissions et sous-commissions décident d'abandonner

[216] Télégramme au départ n°234/41, vers Bruxelles, de Courcel, 16 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[217] Jacques ANDREANI, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe », *art.cit.*, p.121.
[218] Dépêche 1252, de Vimont, 18 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[219] Note CSCE n°346, 9 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

la discussion générale afin de s'engager dans la rédaction des documents finals, qui s'avère particulièrement lente[220].

Cette lenteur est due à la complexité des discussions. Le plus difficile est de dégager des formules convenant à tout le monde et surtout de faire face à la langue de bois des Soviétiques et de leurs alliés. François Plaisant, chargé de négocier les principes de la première corbeille, revient sur les méthodes adoptées par les Occidentaux pour lutter contre cette pratique : « Quand les Soviétiques utilisaient trop la langue de bois, je sortais mon Lucrèce de poésie latine. Tous les représentants des Neuf sortaient une récréation, des mots croisés, etc. pour montrer aux délégués de l'Est qu'on ne les écoutait plus »[221]. Un glossaire sur la terminologie de la CSCE qui parodie les formulations soviétiques circule même parmi les Occidentaux[222]. Toute virgule fait l'objet d'une discussion acharnée afin que chaque phrase ait un sens bien précis et ne subisse pas d'interprétation déviante. Michel Rougagnou, qui participe aux pourparlers sur la troisième corbeille, témoigne de la difficulté de l'exercice :

> « On avait un certain nombre de mots. C'était comme un cube ; il fallait arriver à les agencer de telle manière que c'était vendable. Andréani me demandait si la nuit je ne me réveillais pas avec ces formules qui trottaient dans la tête : "considérant que", "tenant au fait que", ... Les Soviétiques tenaient beaucoup à cela. C'était leur méthode. Cela voulait dire : "Vous n'irez jamais loin." Il y avait toujours des références, les intérêts du pays, etc. C'est aussi la raison pour laquelle les formulations étaient tièdes : "s'efforce", "contribue". On essayait de faire tomber toutes ces cales en donnant plus de voix ailleurs. On n'y est pas toujours arrivé. »[223]

Quand une formulation bloque les débats pendant plusieurs jours, elle est mise entre crochets pour un temps et on y revient plus tard, c'est notamment le cas lors de la définition des principes. Ainsi, la détermination des frontières que les Etats participants tiennent pour inviolables fait l'objet d'un long débat grammatical aux conséquences géographiques essentielles puisque certaines formulations parviennent à couvrir les frontières russo-chinoise et mexico-américaine, bien éloignées de l'Europe. Pour chaque sujet, les Français établissent un panel de plusieurs formules écrites, plus ou moins acceptables par le camp d'en face, qui leur permet de s'adapter au degré d'ouverture de leurs interlocuteurs[224]. Les textes préparés par la délégation française sont préalablement soumis au directeur politique du Quai d'Orsay avant présentation, ce qui ne va pas sans créer quelques accrochages avec le chef de la mission à Genève. Dans son rapport de stage, le jeune Philippe Faure, alors stagiaire au sein de la délégation française à la CSCE, décrit la stratégie de négociation adoptée par ses collègues :

> « La technique de la négociation s'apparente à la maïeutique socratique et consiste à amener secrètement l'Autre à défendre nos propres idées. A cet effet toutes les combinaisons sont envisageables : affecter le désintérêt le plus complet et proposer, en guise de bons offices entre les délégations les plus opposées, une formule en réalité très favorable ; se faire soutenir par plusieurs délégations moins intéressées contre une aide éventuelle dans d'autres secteurs de la Conférence ; bâtir avec un pays de l'Est un projet d'accord qu'il sera possible à chacun de faire accepter par ses

[220] Note CSCE n°49, 5 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[221] Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris.
[222] Ce document, aimablement fourni par M. François Plaisant, prend la forme d'un projet de texte officiel CSCE. Daté du 32 décembre 1973, il est présenté comme une proposition émanant de la délégation de la République Désunie de Ruritanie Supérieure.
[223] Entretien avec Michel Rougagnou, 20 janvier 2009, Issy-les-Moulineaux.
[224] Entretien avec Paul Poudade, 16 décembre 2008, Paris.

propres partenaires ; afficher provisoirement une position extrême pour se retrancher sur une formulation « de compromis » tenant compte en réalité des intérêts à défendre… »[225]

Le principe fondamental sur lequel repose la CSCE est le consensus, c'est-à-dire la nécessité de l'accord de toutes les délégations pour qu'un texte soit enregistré. Il n'est donc pas rare qu'un Etat bloque le consensus en s'opposant à ses trente-quatre autres partenaires : tel est le cas de la Yougoslavie lorsqu'elle réclame que les résolutions des Etats participants comportent la clause *erga omnes* qui prévoit d'étendre les dispositions du document final aux pays européens non participants, en l'occurrence l'Albanie[226]. La fermeté et l'isolement d'une délégation ne durent cependant jamais longtemps, sous peine d'être accusée de porter la responsabilité du blocage et d'un éventuel échec de la conférence, et de se trouver dans une situation rapidement insoutenable. En outre, l'une des règles d'or de la négociation est de ne jamais revenir en arrière : une fois une formulation agréée, chacun fait en sorte de la maintenir en l'état.

Les méandres des tractations ne doivent cependant pas faire oublier que, comme dans toute rencontre internationale, le rôle des individus à la CSCE détient une importance capitale, d'autant plus que le diplomate possède une grande latitude d'appréciation et d'acceptation. Aussi précises que soient les instructions émanant des administrations centrales, elles ne peuvent couvrir l'expérience de la négociation. Côté soviétique, étant donné le caractère prioritaire que les décideurs du Kremlin confèrent à la conférence, les hommes en charge de mener la discussion au nom de l'URSS sont extrêmement qualifiés pour l'exercice, à commencer par leur chef, Anatoly Kovalev. Celui-ci, né en 1923, membre du Collège du M.I.D, organe consultatif qui rassemble auprès de Gromyko les principaux chefs de service du ministère soviétique des Affaires étrangères, connaît bien l'Occident et notamment la France puisqu'il est membre de la « Petite Commission » franco-soviétique depuis 1967. Développant une vision moins idéologique des relations internationales et favorable à une vraie détente, Kovalev constitue, dès l'origine du projet, un soutien indéfectible à la CSCE[227]. Il est notamment assisté, pour la troisième corbeille, de Youri Doubinine, lui aussi défenseur de la détente et habile négociateur. Mais ce qui retient davantage l'attention quand on observe la délégation d'URSS, c'est avant tout le nombre de diplomates, comme le souligne Philippe Faure :

« Il n'est pas rare de voir quatre ou cinq diplomates soviétiques derrière le négociateur en titre, chargés de le conseiller, de prendre des notes, de vérifier les traductions. La marge de manœuvre de ces diplomates est mystérieuse : possèdent-ils un pouvoir autonome […] ou bien sont-ils liés à des instructions extrêmement précises ? Le rappel de la soumission aux instructions n'est-il pas un prétexte pour refuser toute concession ? »[228]

[225] Rapport de stage de Philippe Faure, stagiaire de l'ENA à la CSCE, 1975, p.13.
[226] *Ibid.*, p.9.
[227] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75. Optimism, doubt, or defiance? », *art.cit.*, p.71.
[228] Rapport de stage de Philippe Faure, stagiaire de l'ENA à la CSCE, 1975, p.17.

Derrière leur aspect rigide et en dépit de quelques tentatives agressives d'intimidation[229], les diplomates soviétiques se montrent plutôt agréables avec leurs homologues occidentaux, parmi lesquels les Français occupent une place de choix. Les contacts informels franco-soviétiques sont en effet monnaie courante à Genève, donnant parfois lieu à des épisodes cocasses. L'un d'entre eux provoque même un mini scandale au sein du microcosme de la CSCE : durant l'hiver 1974-1975, alors que les négociations sont complètement bloquées en raison de la mésentente Est-Ouest à propos de la troisième corbeille, les Français commettent le péché de négocier en secret une partie de cette corbeille avec les Soviétiques, au détriment de la solidarité induite par la CPE. Jusque-là, ils avaient réussi à résister à la tentation, malgré de nombreuses invitations des Russes à discuter discrètement à l'ambassade d'URSS autour d'une bouteille de vodka[230], invitations également lancées aux Allemands dans l'espoir de briser la cohésion des Neuf. Cette fois, l'initiative revient directement au président Giscard d'Estaing qui, lors de sa rencontre avec Brejnev à Rambouillet en décembre 1974, se laisse convaincre par le Premier Secrétaire du PCUS de se montrer plus conciliant sur les contacts humains. Malgré les conseils avisés de Jacques Andréani, qui tente de persuader l'Elysée de ne pas faire cavalier seul, Giscard s'empresse de donner des ordres à la délégation française à Genève.

Dans les jours qui suivent, Jacques Chazelle et Michel Rougagnou se rendent donc plusieurs soirs d'affilée à l'ambassade d'URSS sur les rives du lac Léman pour discuter secrètement. « Dès le deuxième soir, raconte M. Rougagnou, les chiens n'aboyaient plus en nous voyant arriver, ce qui énervait le service de sécurité soviétique et nous faisait beaucoup rire. »[231] Comme prévu, lorsque Français et Soviétiques déposent un texte commun à la Conférence, les autres Occidentaux n'apprécient guère la manœuvre et condamnent vivement l'attitude de la France. Il importe de noter cependant que Paris donne ensuite son accord aux Américains pour négocier bilatéralement avec les Russes au sujet des MDC et de l'inviolabilité des frontières[232]. Les entorses à la doctrine consistant à mettre systématiquement le *condominium* en accusation ne sont ainsi pas inexistantes et se révèlent en outre utiles au processus français de déculpabilisation qui s'ensuit.

La France réitère quelques mois plus tard son expérience solitaire en proposant, à Genève, une date pour la fin de la CSCE sans consulter ses partenaires européens. Paris imagine pouvoir clore la deuxième phase en réglant les derniers points en suspens sur la base du plus petit dénominateur commun[233]. Les Huit, pour qui il est hors de question de fixer une date tant que les ultimes problèmes n'ont pas été réglés et les textes définitivement enregistrés, accusent la France de vouloir rompre la cohésion communautaire, malgré ses justifications quant au besoin d'exercer une pression sur l'Est en déterminant des barrières temporelles à la conférence[234]. Or, fin octobre 1973, quand l'Est estimait pouvoir terminer la CSCE à l'été

[229] Télégramme 997/1002, de Fernand-Laurent, 18 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[230] Télégramme n°1441/47, de Fernand-Laurent, 26 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[231] Entretien avec Michel Rougagnou, 20 janvier 2009, Issy-les-Moulineaux.
[232] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[233] Circulaire n°521, de Laboulaye, 25 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[234] Télégramme circulaire n°565, de Laboulaye, 9 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-1976, CEE, vol.3820.

1974, les Français prônaient haut et fort la nécessité de ne pas se laisser enfermer dans un calendrier[235]. L'arrivée de Giscard d'Estaing à l'Elysée au printemps 1974 n'est pas étrangère à ce changement d'attitude inopiné.

A l'époque de Pompidou, Brandt et Heath, les tentatives soviétiques pour désolidariser les Européens de l'Ouest et faire jouer la concurrence entre eux dans le but d'obtenir des concessions échouent automatiquement : les trois dirigeants restent unis. C'est le cas à l'été 1973 lorsque Brejnev essaye de leur arracher séparément la fin de la CSCE pour le quatrième semestre de 1973 ; il en va de même au début de 1974 quand le Kremlin adresse une lettre aux principaux chefs d'Etat ou de gouvernement occidentaux afin d'en finir avec les dispositions pratiques de la troisième corbeille et les MDC[236]. En dépit de leurs échecs épistolaires, les décideurs soviétiques misent à fond sur l'impact des rencontres à haut niveau pour accélérer les négociations. Or, étant donnée la complexité des discussions, les chefs d'Etat ne peuvent intervenir que sur quelques sujets seulement. Avec Pompidou, de plus en plus méfiant à l'égard des intentions de l'URSS, Brejnev se casse les dents à chacune de ses tentatives, notamment à Pitsounda en mars 1974. Deux semaines avant sa mort, le président français demeure implacable sur la CSCE[237]. Si, en Géorgie, il donne parfois l'impression de faire des concessions, celles-ci ne se traduisent pas dans les faits. A son retour d'URSS, il conseille à ses ministres de profiter de la position de demandeurs des Soviétiques sur la conférence pour obtenir des accords commerciaux favorables à la France[238].

L'élection de Giscard d'Estaing en mai 1974 facilite les affaires de Moscou. Le nouvel hôte de l'Elysée se montre immédiatement plus conciliant avec le bloc de l'Est que son prédécesseur. Dès le 11 juin 1974, Giscard reçoit un message de Brejnev dans lequel celui-ci lui fait part de ses inquiétudes quant à la lenteur des travaux de Genève et supplie la France de pousser à la conclusion rapide de la CSCE au niveau le plus élevé[239]. Le 12 juillet suivant, Brejnev reçoit Jean Sauvagnargues, nouveau ministre des Affaires étrangères, et lui tient plus ou moins le même discours, insistant sur l'intérêt de poursuivre l'intense coopération franco-soviétique et démontrant avec emphase que les fondements de la politique de l'URSS reposent sur les vingt millions de morts soviétiques de la Seconde Guerre mondiale[240]. Parce qu'il prend peu à peu connaissance des dossiers auxquels il devra faire face durant son mandat, Giscard répond, dans un premier temps, de manière évasive aux attentes de Moscou. Au cours de l'été et l'automne 1974, Gabriel Robin, conseiller technique à l'Elysée depuis la fin des années Pompidou et spécialiste des questions Est-Ouest, initie le président au dossier CSCE[241]. Lui-même très favorable au processus d'Helsinki, Robin parvient à transmettre à son patron un intérêt réel pour la conférence et ses enjeux, même si, alors qu'il était ministre des Finances,

[235] Télégramme n°960/970, de Levasseur, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[236] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.,* p.132.
[237] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 mars 1974, Pitsounda. AN, 5 AG 2 1019. URSS.
[238] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008, Paris.
[239] Message de Brejnev à Giscard d'Estaing, remis par l'ambassadeur Tchervonenko le 11 juin 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS.1974.
[240] Entretien Brejnev/Sauvagnargues, 12 juillet 1974, Oreanda. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[241] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008, Paris.

Giscard s'était déjà exprimé sur le sujet en reprenant les préceptes du général de Gaulle[242]. A l'hiver 1974-75, Giscard est prêt à s'investir personnellement dans l'entreprise et à la faire avancer, quitte à commettre quelques entorses à la CPE et au principe de la liberté d'information.

L'épisode le plus marquant est, on l'a vu, celui de Rambouillet en décembre 1974. Outre le fait qu'il prévoit des rencontres secrètes franco-soviétiques à Genève, ce sommet est l'occasion pour Giscard de démontrer ses bonnes dispositions envers l'URSS : non seulement la France donne son accord pour une troisième phase de la CSCE au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, mais, surtout, le président de la République se veut particulièrement conciliant sur l'un des thèmes majeurs de la troisième corbeille, la meilleure circulation de l'information. Il explique ainsi à Brejnev que la liberté totale en matière d'information « conduit parfois à des excès, voire à des abus » ; selon lui, la thèse de la liberté complète n'est pas réaliste « car il y a différentes conceptions de l'information »[243] ; « il n'est pas réaliste d'essayer de changer les conditions dans lesquelles l'opinion se forme ; c'est une affaire intérieure »[244]. Après de telles déclarations, les Soviétiques, à Moscou comme à Genève, ont bien du mal à dissimuler leur joie, ce qui ne va pas sans causer de souci à la délégation française à la CSCE, inquiète que l'Elysée puisse saborder un travail d'aussi longue haleine[245].

Pour certains de ces diplomates, l'attitude de Giscard envers le Kremlin est purement électoraliste : son parti ne peut remporter des élections qu'à partir du moment où il bénéficie d'une neutralité bienveillante de Moscou et donc du PCF. Cette explication peut se justifier par le fait que le président cherche, dès son accession au pouvoir, à instaurer une « ère nouvelle » dans laquelle la société française ne serait plus celle de la lutte des classes, « mais constituée d'un vaste « groupe central » de classe moyenne salariée qui aspire à être gouvernée au centre »[246] : il imagine une « vie politique apaisée où les débats resteront courtois et dépassionnés, où une atmosphère décrispée présidera à l'exercice d'une démocratie moderne »[247]. Une telle interprétation demeure cependant insuffisante pour expliquer l'attitude de Giscard à Rambouillet : nous verrons qu'il faut aussi prendre en compte d'une part la méfiance qu'il éprouve à l'égard des journalistes et d'autre part le fait qu'il veuille améliorer des relations franco-soviétiques qui se sont dégradées à la fin de l'ère Pompidou ; nous allons

---

[242] En visite à Moscou en octobre 1969, Giscard donne son avis quant à l'opportunité de réunir une conférence paneuropéenne : « Sous l'angle de la politique générale, les perspectives d'une telle conférence s'inscrivent bien dans les vues de la France depuis quelques années. Avant le voyage que j'ai fait ici en 1964, le général de Gaulle m'avait exposé ce qu'il pensait devoir arriver en Europe : il y aurait d'abord une phase de détente et de compréhension mutuelle, puis la recherche d'une solution des problèmes européens, y compris celui de l'Allemagne. Tout cela tend vers la formule d'une conférence européenne. Il ne faut pas placer la France parmi les pays qui chercheraient des manœuvres pour éviter l'étude de ces problèmes. Notre attitude, dans la même ligne, consiste à empêcher tout ce qui pourrait ressembler à une fixation de l'Europe en deux blocs, qui pourraient se parler, mais qui seraient les représentants de deux mondes fermés. Nous voudrions donc que la conférence offrit l'occasion de donner à l'Europe un aspect plus évolutif. […] ». Entretien Giscard d'Estaing/Kossyguine, 16 octobre 1969, Moscou. AMAE, Secrétariat général, Entretiens et messages, vol.39.

[243] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 5 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

[244] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 6 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

[245] Les témoignages des membres de la délégation française à la CSCE concordent sur ce point.

[246] Serge BERSTEIN et Pierre MILZA, *Histoire de la France au XXe siècle de 1974 à nos jours*, Paris, Complexe, 2006, p.53.

[247] *Ibid.*, p.53.

voir par ailleurs que ce n'est qu'en dégageant la vision à long terme des rapports Est-Ouest que se fait le président français qu'on peut expliquer sa politique vis-à-vis du bloc oriental.

Le deuxième épisode mémorable du début de mandat de Giscard concernant l'intervention directe de l'exécutif dans la CSCE est constitué par le voyage de Jacques Chirac en URSS en mars 1975. C'est la première fois, depuis 1965, qu'un premier ministre prend directement part aux discussions avec Moscou sur ce sujet, la politique étrangère ne faisant pas partie des attributions traditionnelles de l'hôte de Matignon. Même s'il confirme les décisions de Rambouillet, Chirac adopte un ton plus acerbe que le président quand il s'adresse aux Soviétiques. Il leur reproche ainsi de freiner la conférence en ne faisant aucune concession sur la troisième corbeille et la question des frontières. Kossyguine n'apprécie d'ailleurs guère la franchise de son interlocuteur, affirmant que c'est la première fois qu'il entend parler d'une absence de bonne volonté de la délégation soviétique. Cette franchise a cependant du bon puisqu'elle conduit Gromyko à accepter de faire des efforts sur certains points litigieux des négociations de Genève[248]. Pour beaucoup d'observateurs de l'époque, le voyage de Chirac en URSS est d'abord l'occasion pour le premier ministre de prendre le contrepied du président de la République, avec qui les relations sont de plus en plus tendues. En visite à la Maison Blanche en juin 1975, le président de la RFA, Walter Scheel, explique à Gerald Ford que l'initiative de Chirac a d'abord pour objectif de se démarquer de Giscard et de conférer davantage de liberté au parti gaulliste[249].

Toujours est-il que ces quelques discussions au sommet contribuent à débloquer certaines situations des plus paralysées. Néanmoins, même quand les négociations restent plusieurs mois dans l'impasse, l'atmosphère genevoise demeure cordiale. Le facteur humain occupe en effet une place considérable et permet d'expliquer qu'en dépit des oppositions politiques, la CSCE voit se nouer nombre d'amitiés improbables, à l'instar des représentants des deux Allemagne. De même, alors que les délégués de Grèce, Turquie et Chypre se saluent quotidiennement, leurs troupes en viennent aux armes. La CSCE est aussi une chance pour les services secrets, qui se joignent de temps à autre à la délégation de leur pays afin de remettre à jour leurs archives photographiques[250]. La conférence est avant tout une affaire d'hommes, vu le très faible niveau de représentation féminine, à l'exception notable de la délégation yougoslave. Aussi les quelques femmes présentes sont-elles particulièrement remarquées, voire courtisées comme cela est le cas avec une secrétaire finlandaise qui réussit à partager ses faveurs entre un délégué italien et un diplomate luxembourgeois[251] ! Côté loisirs, outre les sports d'hiver, la plupart des agents présents se plaignent du peu de possibilités qu'offre Genève[252]. Alors les déjeuners et diners informels se multiplient, les Occidentaux s'invitant entre eux, les

[248] Entretien Chirac/Kossyguine, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[249] Entretien Ford/Scheel, 16 juin 1975, Washington. Box 12, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[250] Le président des Etats-Unis reçoit ainsi régulièrement des rapports sur la CSCE rédigés par la CIA. Entretien Ford/Kissinger, 7 juillet 1975, Washington. Box 13, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[251] Entretien avec Michel Rougagnou, 20 janvier 2009, Issy-les-Moulineaux.
[252] L'atmosphère de la CSCE est correctement rapportée par le roman de Marc Bressant, *La dernière conférence*, Paris, de Fallois, 2008. Grand prix du roman de l'Académie française 2008.

Soviétiques invitant certains Occidentaux, les Neutres invitant les uns et les autres. Seuls les satellites de l'URSS sont complètement soumis au bon vouloir des représentants du Kremlin.

Il s'agit là d'un constat frappant : la CSCE, censée permettre à chaque pays quelle que soit sa taille de s'exprimer indépendamment du groupe d'Etats auquel il appartient, ne modifie en rien l'ordre de préséance interne au bloc de l'Est. Sauf pour la Roumanie, les diplomates des « pays frères » à Genève sont subordonnés à leurs homologues soviétiques dans chaque groupe de travail, leur soumettant leurs propositions à l'avance. Celles-ci passent devant le Conseil des Ministres à Moscou, entre les mains du KGB – dont un agent siège en permanence à la conférence – et devant le Politburo. Certains représentants de l'Est usent de contacts privés ou officieux pour exprimer leur désaccord avec la position du pacte de Varsovie, ce dont s'aperçoivent leurs collègues de l'Ouest, d'autant plus convaincus qu'une amélioration des droits de l'homme et des contacts humains rendrait la négociation plus souple[253].

Chaque satellite joue donc le rôle qui lui a été attribué par Moscou, qui contrôle étroitement les faits et gestes de chacun : l'URSS s'occupe personnellement de la première corbeille, la plus importante à ses yeux ; la RDA et la Hongrie, fleurons de l'économie socialiste, prennent en charge la deuxième corbeille tandis que la Pologne et la Bulgarie se concentrent sur la troisième ; la Tchécoslovaquie a pour ordre de mener les discussions sur les suites à donner à la conférence. Alors qu'avant le début de la CSCE, ces pays pouvaient prendre des initiatives quant à l'ordre du jour ou à l'organisation de la conférence, le Kremlin met un terme à ces « libertés » une fois la conférence lancée : il s'agit de ne rien laisser paraître qui pourrait affaiblir les positions du bloc de l'Est dans des négociations que Moscou réclame depuis près de vingt ans. C'est une réelle impression de bloc qui se dégage du côté communiste. Le fait que les Occidentaux aient réussi à introduire la troisième corbeille dans l'agenda de la conférence n'est évidemment pas étranger à cela : pour se prémunir contre les risques de la CSCE, les Soviétiques réaffirment la nécessité de l'unité socialiste et la prééminence de leur modèle de société[254]. Cela passe également par le renforcement de la lutte contre les dissidents dans l'ensemble des pays du pacte de Varsovie.

Déçus par l'attitude des Etats satellites, les Français ne cessent cependant de se féliciter de l'indépendance de la Roumanie, dont les positions ne reflètent pas toujours les conceptions de l'URSS comme cela est le cas à propos de la règle du consensus, de l'égalité des participants et des MDC[255]. C'est néanmoins se bercer d'illusions que de croire à une telle marge de manœuvre : il faut voir dans cette « indépendance » la marque d'une stratégie soviétique visant d'une part à faire penser que l'URSS est tout à fait disposée à laisser ses alliés parler en leur nom propre, d'autre part à manipuler les Occidentaux pour les rendre plus flexibles. Or, dès que les Roumains vont trop loin, ils sont immédiatement rappelés à l'ordre par le Kremlin[256].

---

[253] Daniel C.THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.68.

[254] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75. Optimism, doubt, or defiance ? », *art.cit.*, p.75.

[255] Note CSCE n°178, 8 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

[256] L'ambassade de France à Bucarest témoigne de l'illusion indépendantiste roumaine à la CSCE. Par exemple, en octobre 1974, le vice ministre des Affaires étrangères d'URSS, Rodionov, se rend chez Ceausescu pour exprimer le mécontentement du Kremlin à l'égard des positions de la Roumanie à Genève. Dans les jours qui suivent la

Cette pseudo liberté roumaine n'est que le résultat d'un accord tacite avec Moscou : Ceausescu a le droit de s'éloigner quelquefois de la ligne commune en échange d'une rigueur interne irréprochable ; le régime politique de la Roumanie est de fait le plus autoritaire des pays du pacte de Varsovie.

Les Neutres offrent quant à eux une image unie, dynamique, efficace et conciliatrice aux autres participants. A partir de février 1974, ils institutionnalisent leur groupe pour peser davantage dans la négociation ; des sous-groupes régionaux complètent ce jeu d'alliance : un groupe nordique associe la Suède et la Finlande auxquelles se joignent parfois la Norvège et le Danemark ; un groupe alpin rassemble la Suisse, le Liechtenstein et l'Autriche ; un groupe méditerranéen regroupe Malte, Chypre et la Yougoslavie. Chacun des deux blocs cherchant à se les concilier, ces pays utilisent toutes les facilités que leur procure leur rôle d'intermédiaire pour faire entendre leur voix. Ainsi, rapporte Philippe Faure, « ils établissent les programmes de travail de la Conférence, organisent dans leur Mission, avec la participation des pays intéressés, des séances officieuses consacrées à la rédaction de textes de compromis, proposent souvent des « marchandages » supposés tenir compte des intérêts des grands blocs politiques »[257]. Le plus fameux de ces marchandages est celui du mois de juillet 1974 par lequel l'Est et l'Ouest parviennent à un compromis sur le lien entre la première et la troisième corbeille, nous y reviendrons.

Le rôle des pays neutres est donc essentiel, surtout pour les Occidentaux. Ces derniers constatent en effet que les Neutres défendent volontiers les positions de l'Ouest sur les droits de l'homme, sur l'interprétation du respect de la souveraineté et de la non-intervention dans les affaires intérieures et sur la troisième corbeille. Les membres de l'OTAN ne se privent pas d'utiliser les Neutres pour faire présenter des projets que les Soviétiques accepteraient plus difficilement s'ils venaient d'un Etat appartenant à l'Alliance atlantique. Mais c'est surtout avec les Neuf de la CE que les Neutres, notamment l'Autriche, la Finlande, la Suisse et la Suède développent le plus d'affinités. Ne représentant pas des blocs militaires et souhaitant limiter l'hégémonie soviétique à l'Est, ces deux groupes de pays défendent des intérêts communs à la CSCE[258]. Ce soutien aux Neuf constitue un facteur non négligeable du succès de la CPE à Genève. Les Neutres réussissent enfin à gêner à la fois les Américains et les Soviétiques par les efforts qu'ils déploient pour faire en sorte que l'ensemble des Etats européens, et pas seulement ceux qui appartiennent à des alliances, examinent les problèmes de sécurité en Europe tels que les MDC, la limitation des armements et le désarmement[259].

Dans les premiers temps de la négociation, les délégations de l'Est refusent d'adopter une position de demandeurs et ne semblent pas pressées d'en finir. Les Neutres se joignent aux Neuf pour élaborer une stratégie qui consiste à faire perdre patience aux Soviétiques en liant leur acceptation d'une troisième phase au sommet à des concessions du bloc oriental. Dès le

---

rencontre, tout le monde à la CSCE note que les conceptions roumaines se sont fortement rapprochées des positions soviétiques. Dépêche n°10, ambassade de France à Bucarest, 17 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

[257] Rapport de stage de Philippe Faure, stagiaire de l'ENA à la CSCE, 1975, p.17.

[258] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.,* p.127.

[259] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.94.

printemps 1974, les représentants des Etats du pacte de Varsovie commencent à s'arracher les cheveux face à l'immobilisme des discussions. Il faut attendre le premier semestre 1975 pour que des craquements apparaissent à Moscou : le Kremlin estime que la CSCE ne doit pas s'éterniser et entame le ballet des concessions. Le 11 juillet 1975, quand, au beau milieu de la nuit, les délégations des trente-cinq pays participants tombent d'accord sur l'ensemble du contenu de l'Acte final et mettent un terme à la deuxième phase de la conférence, les dirigeants soviétiques ont bien du mal à dissimuler leur joie. Seul présent à ce moment-là, un journaliste de l'agence de presse soviétique Tass est le premier à diffuser la nouvelle : pour cela, il est décoré quelques temps après par Brejnev[260] ! L'étape finale à Helsinki peut donc s'ouvrir le 30 juillet 1975.

3. Giscard à Helsinki

Après de longs débats sur le niveau et la durée de la troisième phase de la CSCE, le compromis qui se dégage à l'été 1975 prévoit l'organisation, dans la capitale finlandaise, d'une rencontre des trente-cinq chefs d'Etat ou de gouvernement durant deux jours et demi. Dès l'origine du processus d'Helsinki, les Soviétiques entendent conférer à la rencontre finale un caractère résolument historique : jamais depuis le Congrès de Vienne de 1815 autant de chefs d'Etat ne se sont réunis pour discuter de l'avenir de l'Europe. Si une large place est laissée à la rencontre multilatérale, chacun souhaite profiter de l'évènement pour s'entretenir bilatéralement avec certains de ses homologues. Aussi les semaines qui précèdent le sommet sont-elles l'occasion d'un formidable mouvement diplomatique visant à déterminer qui pourra discuter avec qui. Sans surprise, quelques personnalités sont fortement courtisées, à l'instar de Ford et Brejnev, alors que d'autres rencontrent des difficultés à compléter leur emploi du temps finlandais. Giscard fait partie de la première catégorie, dans la mesure où il peut s'offrir le luxe de décliner certaines propositions et de choisir ses interlocuteurs selon ses affinités politiques, diplomatiques ou tout simplement humaines.

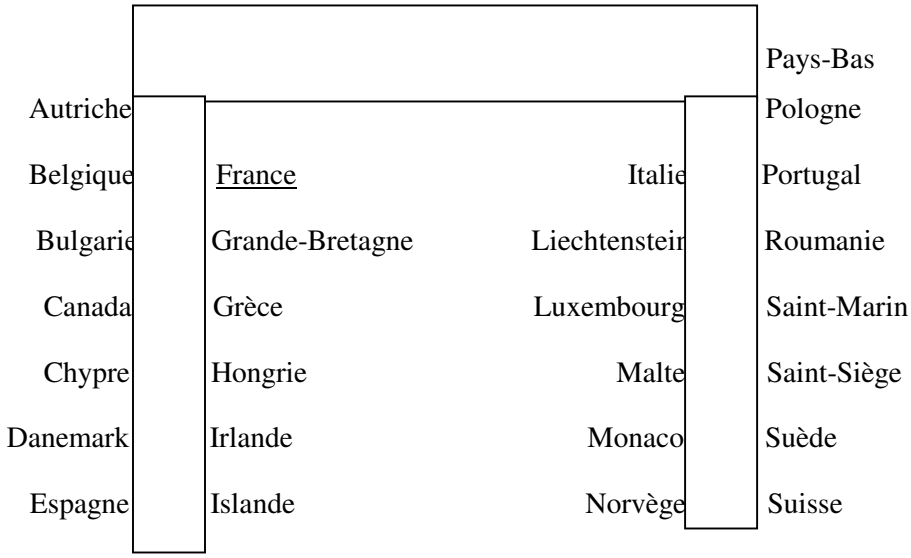
Le premier secrétaire du PC bulgare, Todor Jivkov, fait ainsi les frais des prédilections giscardiennes puisque son invitation est immédiatement repoussée par le président français qui lui préfère son collègue polonais Edward Gierek[261]. Les entretiens de Giscard à Helsinki reflètent parfaitement l'orientation gaullienne de sa politique étrangère qui vise à établir un équilibre entre l'Est, l'Ouest, les Neutres et les Non-alignés sans pour autant renier l'appartenance occidentale de la France et son attachement à la construction européenne : le 30 juillet, il est invité par le président du Conseil italien Aldo Moro dans le cadre du déjeuner offert aux chefs des délégations des pays de la CEE alors présidée par l'Italie ; ce même jour, il rencontre Brejnev puis se rend à la résidence du président finlandais Kekkonen où celui-ci offre un dîner en l'honneur des participants ; Gierek est reçu le 31 juillet au matin à l'ambassade de France pour un petit-déjeuner ; vient le tour des Neutres, en la personne de

[260] Youri DOUBININE, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique*, *op.cit.*, p.246.
[261] Note CSCE n°169, 21 juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.

Bruno Kreisky, chancelier autrichien, d'Arias Navarro, premier ministre espagnol, et du maréchal Tito. Il s'agit de montrer que la France établit un lien naturel entre sécurité européenne et sécurité en Méditerranée, comme le prouve également la rencontre entre Giscard et Caramanlis, premier ministre grec, le 1er août. Le président Ford est quant à lui rencontré à deux reprises : d'abord à l'occasion du déjeuner des « Quatre » – Etats-Unis, France, RFA, Royaume-Uni – offert par Harold Wilson le 31 juillet, puis de façon bilatérale le lendemain à l'ambassade des Etats-Unis[262]. Entre chacune de ces rencontres, les trente-cinq hommes d'Etat défilent l'un après l'autre à la tribune de la CSCE pour exprimer leur conception de la sécurité en Europe.

Parmi ces rencontres, le dîner offert par Kekkonen le 30 juillet ne constitue pas le meilleur souvenir du voyage du président français en Finlande. Giscard, heurté dans son orgueil et dans celui de la France, hésite un long moment avant de s'y rendre, estimant que la place qu'on lui a attribuée à table ne correspond pas à son rang. Le critère retenu pour le placement à table est, à partir de la droite de Kekkonen qui préside le repas, l'ordre alphabétique français des pays représentés, quelle que soit la qualité du chef de délégation, afin de ne pas léser Brejnev et Gierek qui ne sont ni chef d'Etat ni chef de gouvernement. S'agissant d'une table en fer à cheval, il est prévu que Kekkonen ait à sa droite successivement les représentants d'Allemagne fédérale, d'Allemagne de l'Est, d'Amérique, etc., Giscard venant le douzième et étant placé sur la partie intérieure de la branche gauche du fer à cheval, à côté du premier ministre britannique. Cet ordre est de telle sorte que les derniers dans l'ordre alphabétique sont les plus proches du président finlandais à sa gauche, à savoir la Yougoslavie et l'URSS[263]. En d'autres termes, les Finlandais envisagent que les représentants des deux superpuissances et ceux des deux Allemagne figurent en haut de table tandis que Giscard tournerait pratiquement le dos au maitre de maison comme le montre le schéma suivant :

Etats-Unis RDA RFA Finlande Youg. URSS Turq. Tchéco.



[262] Programme du président de la République lors de la troisième phase de la CSCE. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[263] Notes du service du protocole du Quai d'Orsay, 28 et 29 juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.

A Paris, on n'est pas loin de penser que cela constitue une offense à la politique française de détente. Cet épisode est tout à fait symptomatique de l'état d'esprit des dirigeants français à cette période pour lesquels l'idée même de devoir contempler et subir une entente soviéto-américaine dans laquelle la RFA cherche à s'immiscer est insupportable. Le service du protocole français se montre de fait particulièrement présomptueux vis-à-vis des Finlandais, estimant que « si le problème s'était posé en France, nous aurions vraisemblablement placé pour un repas d'abord les chefs d'Etat selon la date de leur accession au pouvoir, puis les chefs de gouvernement et ensuite les ministres des Affaires étrangères »[264], ce qui aurait permis à Giscard d'être assis tout près de Ford, Wilson et Schmidt. Brejnev et Gierek auraient été placés juste après les chefs d'Etat. Le président français se félicite cependant que les dirigeants des deux Allemagne soient installés côte à côte, mettant en évidence l'importance symbolique de la CSCE[265]. Soucieuse de ne mécontenter personne, la Finlande finit par bouleverser le placement à table en ramenant Giscard et Wilson face à Kekkonen, permettant ainsi aux représentants de la France et de la Grande-Bretagne de se retrouver en présence des deux Grands[266].

Le 31 juillet, alors qu'Américains, Britanniques, Français et Allemands déjeunent ensemble, le mauvais placement des chefs de délégation au diner de la veille est le premier sujet de conversation des Quatre, avec l'état de santé de Brejnev, que chacun trouve préoccupant dans la mesure où le premier secrétaire du PCUS a dû quitter précipitamment le banquet de Kekkonen[267]. Décidément guère satisfaits, les quatre hommes se plaignent également du placement des délégations en séance plénière au *Finlandia Hall*… Mais cette rencontre en marge de la conférence, que Giscard aurait préféré dans « un endroit tranquille, un petit bistrot »[268] mais qui se déroule sous une chaleur écrasante dans les jardins de l'ambassade britannique, est aussi l'occasion de soulever les grands problèmes du moment que sont le Moyen-Orient et les questions économiques. C'est au cours de cette réunion que Giscard émet l'idée de réunir annuellement les dirigeants des six pays les plus industrialisés du monde – aux quatre présents se joignent l'Italie et le Japon – afin d'améliorer la coopération économique et financière au plus haut niveau. Le premier G6 a ainsi lieu en novembre 1975 au château de Rambouillet, le Canada s'ajoutant au groupe dès l'année suivante.

Les autres entretiens du président français à Helsinki n'apportent rien de nouveau, à une exception. Avec Brejnev, que Giscard juge « franchement désagréable »[269], ce dernier expose en deux mots le contenu de son discours prévu le lendemain en plénière et s'exprime à propos

---

[264] Note du service du protocole du Quai d'Orsay, 28 juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[265] Intervention de Valéry Giscard d'Estaing lors du colloque qui lui a été consacré en 2004. Serge BERSTEIN, Jean-François SIRINELLI dir., *Les Années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe (1974-1981)*, *op.cit.*, p.102.
[266] Une photographie du dîner offert par Kekkonen montre qu'il y a bel et bien un changement de place. AN, 5 AG 3 4393.
[267] Déjeuner quadripartite à l'ambassade de Grande-Bretagne, 31 juillet 1975, Helsinki. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[268] Geoffroy de Courcel rapporte ainsi les propos du président auprès du Secrétaire d'Etat allemand aux Affaires étrangères Gehloff, le 21 juillet 1975, à Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2999.
[269] Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, *op.cit.*, p.142.

de la situation au Portugal, en train de sortir du régime salazariste[270]. La conversation bilatérale avec Ford porte quant à elle sur la crise chypriote, le programme nucléaire français, la crise énergétique et le contexte économique, Giscard présentant à son homologue américain les réformes qu'il entreprend dans ce domaine[271]. Seul son tête-à-tête avec Gierek a, selon le président lui-même, des conséquences majeures et permet à la France de jouer son rôle de conciliateur entre l'Est et l'Ouest et de contribuer à l'effacement des séquelles de la Seconde Guerre mondiale :

> « Dans le jardin de l'ambassade d'Helsinki, il me reste une dernière démarche à effectuer auprès d'Edward Gierek. C'est Helmut Schmidt qui m'a demandé de l'entreprendre. Il s'agit du sort des Allemands de Pologne. Helmut Schmidt m'a expliqué leur cas : « Ils sont trois cent mille ou trois cent cinquante mille dans les anciens territoires allemands annexés par la Pologne, qui demandent à partir. Les Polonais leur refusent l'autorisation, mais en même temps ils leur rendent la vie impossible »[272].

Il est difficile de dire si la médiation de Giscard a un réel impact dans cette affaire ou si le premier secrétaire du parti ouvrier unifié polonais est disposé, dès son arrivée en Finlande, à faire un geste en faveur des Allemands. Quoi qu'il en soit, la conversation qui s'ensuit entre Schmidt et Gierek entraîne une série d'accords relatifs à la minorité allemande en Pologne, prévoyant notamment la création d'un système de pension destiné à cette population[273].

Mais le moment clé de la troisième phase de la CSCE est évidemment celui des discours officiels devant l'ensemble des participants. Certains témoins de l'évènement sont alors frappés de constater que la grande salle de spectacle du *Finlandia Hall* se vide ou se remplit selon l'intérêt que représente celui qui parle pour ses auditeurs : rares sont les délégations à avoir la courtoisie d'écouter les trente-cinq discours qui se succèdent pendant trois jours. Ainsi, tandis que Gierek réunit péniblement un auditoire clairsemé, Giscard fait salle comble[274]. A la surprise générale, en particulier de Brejnev et de ceux qui l'accompagnent, l'allocution du président français ne fait pas dans l'optimisme débordant et met en garde contre la portée de la conférence et notamment de l'Acte final. Plusieurs points essentiels de ce discours méritent de plus amples commentaires.

La vision giscardienne de la CSCE

D'abord, Giscard précise clairement que ces textes « n'ont pas la valeur d'un traité et la France considère qu'ils n'impliquent pas la reconnaissance de situations qu'elle n'aurait pas d'autre part reconnues »[275]. C'est Jacques Andréani qui est à l'origine de cette phrase : il réussit à insérer dans l'allocution du président l'affirmation selon laquelle la France ne

---

[270] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 30 juillet 1975, Helsinki. AN, 5 AG 3 1090. URSS. 1975.
[271] Entretien Giscard d'Estaing/Ford, 1er août 1975, Helsinki. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[272] Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, *op.cit.*, pp.152-153.
[273] Bonn accepte de verser un milliard trois cent mille Deutsch mark en trois ans et un traité miniature prévoit un prêt d'un milliard de Deutsch mark assorti d'un taux d'intérêt annuel de 2,5%. Timothy GARTON ASH, *Au nom de l'Europe*, *op.cit.*, p.275.
[274] Entretien avec Christian Bernard, alors jeune membre de la délégation française, 3 mars 2011, Paris.
[275] Allocution de Valéry Giscard d'Estaing à l'occasion de la CSCE, 31 juillet 1975, Helsinki. AN, 5 AG 3 885. CSCE. Cf. annexe 4.

reconnaît pas l'annexion des Etats baltes par l'URSS[276]. Celle-ci, opérée en 1940 puis réitérée à la fin de l'année 1944 après le départ des Allemands, est reconnue de facto et de jure, dès le début de la guerre froide, par les pays socialistes et de facto par de nombreux autres Etats européens, dont la France. Moscou espère qu'avec les accords d'Helsinki, l'annexion de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie sera reconnue de jure par tout le monde. Aussi Giscard a-t-il bien du mal à accepter l'insertion d'une phrase qui risquerait de fâcher les Soviétiques, mais qui va pourtant dans le sens des principes proclamés par la première corbeille. Il faut toute la persuasion d'Andréani pour que le président donne son accord à l'ajout d'un passage, dans son discours, visant à démontrer que l'acceptation de l'Acte final ne signifie en rien celle du *statu quo* territorial de l'Europe. Cette hésitation apparaît étonnante dans la mesure où, de toute façon, la CSCE ne consacre en rien la situation européenne en ce qu'elle permet le changement pacifique des frontières. Le but d'Andréani est justement de mettre en avant, vis-à-vis d'une opinion publique perplexe, l'échec de Moscou à obtenir le gel des frontières. Ainsi, lorsque l'URSS implose en 1991, Giscard et son successeur Mitterrand sont bien contents de dire que la France n'a jamais reconnu l'annexion.

Dans son discours à Helsinki, le président français poursuit sur la valeur de l'Acte final en indiquant que « ces documents ne vont pas, sur plusieurs points, aussi loin que nous l'aurions souhaité. » Il pense « en particulier à certaines formules concernant la circulation des informations ou à celles qui traitent des diverses formes de la coopération culturelle ». Sur l'information, la position de Giscard ne semble pas cohérente, dans la mesure où, recevant Brejnev à Rambouillet en décembre 1974, le chef de l'Etat ne s'est pas montré très regardant sur le problème de la circulation de l'information : il était prêt à lâcher du lest et à signer un texte comprenant une troisième corbeille allégée afin de préserver le processus de détente[277]. En outre, lors du sommet franco-américain de la Martinique en ce même mois de décembre 1974, Giscard expliquait à Ford et Kissinger qu'il ne fallait pas être trop dur sur la troisième corbeille au risque de braquer les Soviétiques et de saborder la conférence[278]. On note parfois un opportunisme non dissimulé chez le président français : il se montre peu enthousiaste, à Helsinki, sur la portée de la CSCE, mais caresse le premier secrétaire du PCUS dans le sens du poil quelques mois plus tôt ; plus tard dans son mandat, il reproche au président américain Jimmy Carter d'aller trop loin sur la défense des droits de l'homme et d'ainsi porter tort à la détente[279]. Au contraire, dans ses mémoires, rédigés après la chute du mur de Berlin, il dit avoir toujours cru aux principes de la CSCE pour dépasser le conflit Est-Ouest :

> « Les engagements [de l'Acte final] sont précis, détaillés. Ils pourront être rappelés le moment venu. Même si la vérification de certains d'entre eux est impossible, d'autres sont contrôlables, ceux par exemple qui concernent la circulation des personnes et la mise en vente des journaux occidentaux. Il ne sera pas facile pour les pays de l'Est de rester en infraction permanente […].

[276] Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris.
[277] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, pp.268-269.
[278] Entretien Giscard d'Estaing/Ford/Kissinger, 15 décembre 1974, Fort-de-France. Box 8, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[279] Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, *op.cit.*, p.78.

Mon pressentiment est qu'en signant ces textes, les Soviétiques mettent, sans le savoir, la main dans l'engrenage, et se trouvent placés sur la défensive. […]

« Quinze ans plus tard, le 24 mai 1990, j'ai rencontré, à Séoul, Jan Urban, l'un des principaux dissidents tchèques, devenu président du Mouvement du Nouveau Forum, qui a soutenu et conduit le changement démocratique en Tchécoslovaquie. Je lui ai posé la question qui me préoccupait toujours : « Vous qui avez vécu en Europe de l'Est, pouvez-vous me dire si les accords d'Helsinki ont été vraiment utiles pour votre action, et s'ils ont contribué au succès du mouvement vers la démocratie ? » Jan Urban a marqué un moment d'étonnement, et sa réponse a fait exploser de surprise son visage d'étudiant bienveillant et songeur. Je l'ai notée sur un bout de papier que j'ai glissé dans ma poche : « Evidemment ! s'est-il exclamé. C'était crucial pour nous ! Cela a été le commencement de tout ! »[280]

La déception exprimée par Giscard à Helsinki vis-à-vis de la coopération culturelle apparait en revanche réelle. Elle s'explique par le fait que, malgré ses concessions à Brejnev, le président ait, dès le moment où il s'est intéressé à la CSCE, privilégié quelques sujets qui lui tenaient à cœur. Parmi eux, on trouve la question de l'ouverture de salles de lecture occidentales en Europe de l'Est. Pour les Français, il s'agit d'un excellent moyen de diffuser la culture française de l'autre côté du rideau de fer et Giscard en est conscient. Sauf que, pour des raisons précises que nous détaillerons dans le chapitre consacré à la troisième corbeille, la France est obligée d'abandonner sa proposition au printemps 1975, à la grande déception de l'Elysée. C'est Jacques Chirac, lors d'un voyage à Moscou, qui fait ce geste envers les Soviétiques. Il y a donc de fortes chances pour que le président de la République veuille, dans son discours à Helsinki, en profiter pour envoyer une pique à son premier ministre, avec qui les relations sont de plus en plus mauvaises.

Quoi qu'il en soit et d'un point de vue général, Giscard d'Estaing fait tout pour ne pas heurter Moscou, songeant probablement au rôle influent du Kremlin à l'égard des communistes français, à un moment où l'union de la gauche est en train de se faire en France. Sa rencontre avec Brejnev à Varsovie en mai 1980 alors que les troupes soviétiques ont pénétré en Afghanistan quelques mois plus tôt confirmera cette tendance. Mais l'attitude de Giscard s'explique surtout par son attachement à la détente, une détente qu'il souhaite non seulement politique et militaire mais aussi idéologique, comme il le dit ouvertement dans son allocution à Helsinki puis lors de sa visite en URSS en octobre 1975[281]. Par son discours à Moscou, le président de la République provoque l'ire des responsables les plus dogmatiques du Kremlin, pour qui la détente idéologique signifie la fin du principe même de lutte des classes. Ce qui peut apparaître comme de l'opportunisme n'en est donc peut-être pas :

« En tout cas, le président Giscard d'Estaing estimait à coup sûr que, pour se conformer à cette souhaitable attitude de trêve idéologique, les pays occidentaux devraient se retenir de trop pousser l'URSS et ses alliés à propos de leurs manquements à l'Acte final. La conduite officielle française demeura faite de fermeté sur le plan des principes, mais de grande modération, voire d'une certaine timidité, en ce qui concerne l'évocation de la situation intérieure dans l'autre camp. »[282]

A cela s'ajoute le facteur économique auquel Giscard accorde une importance non négligeable. Son intérêt pour les théories de Samuel Pisar – il rédige la préface de son ouvrage

[280] Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, *op.cit.*, pp.156-157.
[281] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.137.
[282] *Ibid.*, p.138.

Transactions entre l'Est et l'Ouest, le cadre juridique et commercial publié en 1972[283] - le conduit à considérer les échanges économiques en tant qu'outils permettant de créer une interdépendance qui éroderait progressivement le système soviétique et aboutirait au dépassement de la guerre froide ; il voit en Brejnev un homme désireux de développer son pays[284]. En ce sens, le président estime que seule la détente peut favoriser la mise en place d'une réelle coopération Est-Ouest et la désidéologisation des rapports entre les deux blocs. Cela explique en partie l'attention que Valéry Giscard d'Estaing porte à la deuxième corbeille de la CSCE sur les échanges économiques, scientifiques et technologiques, sans pour autant être obnubilé par celle-ci[285].

Prudent avec les Soviétiques, le président français l'est moins avec les satellites de l'URSS : il est parfaitement conscient du fait que toute décision au sein du pacte de Varsovie passe obligatoirement par Moscou. Aussi dit-il aux représentants des « pays frères » ce qu'il n'ose dire à Brejnev. Recevant le ministre hongrois des Affaires étrangères en juin 1975, il lui indique que, contrairement aux affirmations de la Hongrie, les Etats de l'Est n'ont guère fait de concessions à Genève, au contraire des Occidentaux[286]. En Pologne, Giscard déclare, devant Gierek, que les résultats de la CSCE ne répondent pas toujours aux espoirs de la France[287].

Dans son discours à Helsinki, le chef de l'Etat résume finalement assez bien son état d'esprit à l'égard de la détente en reprenant à son compte la comparaison alors faite par la presse internationale entre la CSCE et le Congrès de Vienne :

> « La France était représentée à ce Congrès par son Ministre des Affaires étrangères, Talleyrand, et j'ai noté dans la correspondance qu'il adressait à Paris pour suivre les travaux de ce Congrès, une phrase qui pourrait nous servir de référence : « Je serai doux, conciliant mais positif, ne parlant que principes et ne m'en écartant jamais ».
>
> La réunion qui nous rassemble constitue une étape humaine essentielle dans le long mouvement vers la détente ? Nous entendons ici, à cette tribune, depuis hier, un langage d'un ton nouveau de la part des dirigeants des pays d'Europe, que ceux-ci soient à l'Est ou à l'Ouest de notre continent, et chacun peut déjà le constater. »

Il revient ensuite sur l'accord quadripartite sur Berlin, qui a rendu possible la conférence. Il faut voir ici l'influence de son ministre des Affaires étrangères, lui aussi présent à Helsinki : Jean Sauvagnargues, ancien ambassadeur à Bonn, grand connaisseur de l'Allemagne et représentant de la France lors des négociations des Quatre sur l'ancienne capitale du Reich. Aux yeux du ministre, l'accord quadripartite est l'élément clé des relations Est-Ouest au début des années 1970 ; sa plus grande crainte est que la CSCE puisse lui porter tort en établissant un système de sécurité paneuropéen façon Rapacki qui nuirait aux intérêts de la France et de l'Allemagne et permettrait aux Soviétiques d'intervenir dans les affaires ouest-européennes. Aussi Sauvagnargues nourrit-il, depuis la deuxième moitié des années 1960 et les premières propositions de conférence, des doutes sur l'issue de la CSCE, comme il le déclare à ses

---

[283] Samuel PISAR, *Transactions entre l'Est et l'Ouest, le cadre juridique et commercial*, Paris, Dunod, 1972.
[284] Michèle WEINACHTER, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. Le double rêve inachevé*, *op.cit.*, 4ème partie, 2.2.
[285] Entretien avec Jean François-Poncet, 5 octobre 2009, Paris.
[286] Entretien Giscard d'Estaing/Puja, 6 juin 1975, Paris. AN, 5 AG 3 1006. Hongrie. 1975-1980.
[287] Allocution de Valéry Giscard d'Estaing au dîner offert par Gierek, 17 juin 1975, Varsovie. AN, 5 AG 3 1053. Pologne. 1975-1976.

homologues de l'OTAN réunis à Ottawa en juin 1974[288]. Pour lui, il ne faut « pas trop attendre de la conférence car il est évident que l'URSS ne changera pas d'un jour à l'autre »[289] ; de fait, pourquoi s'obstiner « à faire adopter par l'Union soviétique des engagements qu'elle ne respectera jamais ? »[290]. Il considère en outre que seul l'accord sur Berlin sert vraiment la détente et fournit un crédit majeur à la politique étrangère de la France puisqu'il lui permet de préserver une place prééminente dans les rapports Est-Ouest. Il ordonne ainsi à François Plaisant, chargé de négocier les principes de la première corbeille d'Helsinki, de défendre becs et ongles les droits quadripartites sur Berlin et de tout faire pour que la CSCE ne les remette pas en cause notamment en raison de la présence des deux Allemagne à la conférence et des velléités soviétiques à vouloir prolonger cette dernière en établissant un système de sécurité collective[291]. Rencontrant Brejnev à Oreanda en juillet 1974, le ministre n'y va pas par quatre chemins :

> « Comme vous, nous sommes décidés à empêcher, en Allemagne ou ailleurs, quiconque essaierait de remettre en cause le *statu quo*. C'est l'axe principal de notre action politique. »[292]

C'est précisément ce genre de déclarations vagues qui participe de la légende qui fait de la France une fervente partisane du *statu quo* politique et territorial en Europe. Or, il ne faut pas y voir un dogme ancré dans les mœurs des dirigeants de la Cinquième République. Ces propos de Sauvagnargues relèvent de la politique de conciliation avec l'URSS et témoignent surtout de l'acharnement du ministre à vouloir défendre un traité quadripartite qu'il a durement négocié[293]. Le *statu quo* évoqué par le ministre ne concerne que les droits et responsabilités quadripartites : il ne saurait être question de remettre en cause le droit de la France à influer sur la question allemande. Cela ne signifie pas que Paris s'opposera à la réunification, bien au contraire[294]. Si, lorsque le sujet est abordé avec les Soviétiques, les Français semblent parfois se montrer réticents à l'idée d'une réunification, c'est parce qu'ils savent qu'une partie de leurs relations avec l'URSS repose sur la certitude de Moscou que la France est favorable à la division allemande. D'ailleurs, il n'y a bien qu'avec les représentants des pays de l'Est, hostiles à l'unité allemande, que les Français usent d'une rhétorique floue qui peut laisser présager cela. Dans les conversations entre alliés occidentaux, Paris est au contraire toujours apparu comme un soutien de poids aux efforts allemands visant à rapprocher les deux Etats.

Giscard ne déroge pas à cette règle. Et si l'on a pu affirmer qu'il était un opposant à la réunification, c'est en raison d'un accès restreint aux sources d'archives ou de l'absence d'esprit critique vis-à-vis de ces mêmes sources. Le successeur de Pompidou ne montre en effet aucune espèce de méfiance à l'égard de l'Allemagne et ne se pose jamais en défenseur du

---

[288] Télégramme n°689/98, de Viot, 19 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[289] Conférence de presse de Jean Sauvagnargues à l'association des correspondants de l'ONU, 24 septembre 1974. *La politique étrangère de la France, 1974*, Paris, La Documentation française, 1975, p.93.
[290] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.68.
[291] Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris.
[292] Entretien Brejnev/Sauvagnargues, 12 juillet 1974, Oreanda. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[293] Kissinger lui-même dit à Giscard combien il reste impressionné par l'acharnement avec lequel Sauvagnargues s'est battu pour obtenir l'accord quadripartite. Entretien Ford/Giscard/Kissinger/Sauvagnargues, 16 décembre 1974, Fort-de-France. Box 8, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[294] Nous reviendrons sur ce point essentiel dans le chapitre sur la première corbeille.

statu quo, sauf, encore une fois, avec Moscou[295]. Il ne craint en aucun cas que Bonn ne cède aux avances soviétiques qui lui font miroiter l'espoir d'une réunification en échange de sa neutralisation. Il existe plusieurs raisons à cela. La première repose sur la parfaite entente mutuelle qui existe entre le président de la République et le chancelier Schmidt ; c'est ainsi l'époque où naît l'expression de « couple franco-allemand ». Deuxièmement, du fait de la reconnaissance de la RDA par la plupart des Occidentaux, la réunification semble, en 1974, plus lointaine que jamais. Enfin, l'attitude des Soviétiques, qui lui répètent qu'ils sont bien décidés à empêcher toute réunification, conforte le chef de l'Etat dans ses convictions : la France n'a rien à craindre de l'Allemagne et l'Europe est pour longtemps figée dans la division[296].

Schmidt, qui a saisi le fond de la pensée de son collègue français, explique ainsi au président Ford que, pour Giscard, la pire menace qui puisse peser sur l'Occident n'est ni le communisme et le bloc de l'Est, ni les bouleversements politiques du flanc sud de l'OTAN, mais bel et bien l'instabilité économique de l'Ouest[297]. Aussi le chef de l'Etat français privilégie-t-il, en matière de politique étrangère, la coopération occidentale pour en finir avec la crise économique. Sous l'œil attentif et satisfait de Sauvagnargues, Giscard rappelle néanmoins à la fin de son discours à Helsinki que la France demeure opposée aux arrangements du style MBFR, susceptibles de créer une zone neutre au centre de l'Europe. Il rejette la coexistence pacifique et la détente militaire et conçoit la CSCE comme une étape et non comme une fin en soi, faisant des relations bilatérales le moyen essentiel de poursuivre le processus d'apaisement des rapports Est-Ouest.

En bref, malgré quelques nuances, l'allocution du président de la République au cours de la troisième phase de la CSCE se veut résolument gaullienne. Et c'est en digne successeur de De Gaulle et Pompidou, les premiers à avoir dû évaluer les chances d'une conférence sur la sécurité européenne, que Valéry Giscard d'Estaing signe l'Acte final d'Helsinki au nom de la France le 1er août 1975. Il doit aussitôt faire face à un flot de critiques.

III. Les Français et la CSCE, entre détente et dissidence

Le point de vue de la population française à l'égard du processus d'Helsinki est à appréhender dans le cadre du débat, qui se développe partout en Occident, sur les avantages et les inconvénients des politiques de détente.

[295] D'après Georges-Henri Soutou, Valéry Giscard d'Estaing affirme à Brejnev le 27 avril 1979 qu'il est opposé à la réunification de l'Allemagne. Georges-Henri SOUTOU, « Valéry Giscard d'Estaing and his vision of the end of the Cold War », in Frédéric BOZO, Marie-Pierre REY, N.Piers LUDLOW, Bernd ROTHER (eds), *Overcoming the Iron Curtain: Vision of the End of the Cold War, 1945-1990,* Berghahn Books, à paraître.
[296] Michèle WEINACHTER, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne*, *op.cit.*, 4ème partie, 1.1.
[297] Entretien Ford/Schmidt, 27 juillet 1975, Bonn. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

1. La détente remise en question

C'est aux Etats-Unis que s'ouvre le virulent débat sur l'intérêt de poursuivre la politique de détente entamée dans les années 1960. On l'a vu, le Congrès réclame de plus en plus au président d'intégrer la défense des droits de l'homme dans les paramètres fondamentaux de la politique de détente américaine : la question des Juifs soviétiques et l'amendement Jackson-Vanick incarnent cette volonté. Alors que le Vietnam passe entièrement sous domination communiste, que la décolonisation de l'Angola est un véritable désastre et que la persécution des dissidents du bloc de l'Est reprend de plus belle, la *realpolitik* de Kissinger, selon laquelle il faut accepter l'URSS telle qu'elle est, devient impopulaire : aux yeux des républicains, elle constitue une preuve supplémentaire d'*appeasement* face à l'adversaire russe ; pour les démocrates, elle permet au gouvernement des Etats-Unis de justifier son soutien aux dictatures alliées dans le tiers-monde[298].

De fait, à l'été 1975, le sommet d'Helsinki apparaît, au regard de beaucoup d'Américains, comme le symbole suprême de la politique de renoncement des Occidentaux à défendre la liberté et la démocratie dans le monde. La presse américaine, quasi-unanime, se montre très sévère à l'égard de la CSCE : le *New York Times* et le *Washington Post* dénoncent ce qu'ils considèrent comme une concession à l'URSS, bien mal venue après les défaites d'Indochine et au moment où la situation s'aggrave au Portugal[299]. Le *Wall Street Journal* publie même un éditorial intitulé : « *Jerry, don't go !* ». Sans surprise, le Congrès partage ces sentiments. En outre, à l'occasion de la semaine des « nations captives », le président Ford reçoit une délégation d'Américains originaires d'Europe orientale, notamment des pays baltes, venus exprimer leur inquiétude quant aux résultats de la conférence : ils demandent au président de déclarer à la CSCE que l'Amérique n'abandonnera jamais les peuples de l'Est et d'étendre le combat pour les Juifs à l'ensemble des dissidents. Selon eux, une telle déclaration doit être retransmise sur *Radio Free Europe* et *Voice of America* afin qu'elle parvienne aux oreilles des peuples soumis au joug soviétique et qu'elle leur permette de garder espoir[300]. Au même moment, Alexandre Soljenitsyne, en tournée de conférence aux Etats-Unis, met en garde l'opinion contre les pièges de la détente et présente l'Acte final comme un traité consacrant la domination de l'URSS sur l'Europe de l'Est[301].

Face à ces réactions, Ford et Kissinger entreprennent une campagne d'explications d'autant plus malaisée qu'il est difficile d'expliquer à une opinion peu au fait des affaires européennes les subtilités de la politique de détente. Le président distribue ainsi aux représentants des minorités opprimées à l'Est le texte d'une déclaration censée contrecarrer les critiques

---

[298] Pierre MELANDRI, *Une incertaine alliance. Les Etats-Unis et l'Europe. 1973-1983*, *op.cit.*, p.143.

[299] En juillet 1975, plus d'un an après la « révolution des œillets » qui a mis un terme au régime salazariste, le Portugal est en état de guerre civile larvée. Malgré leur faible score aux élections d'avril 1975, les communistes tentent de préserver le pouvoir en interdisant le parti démocrate-chrétien et en chassant les socialistes du syndicat unique. Suite à la démission des ministres issus de ces deux partis, les communistes tentent de dissoudre l'assemblée constituante. Les évènements en sont là lorsque la troisième phase de la CSCE s'apprête à se réunir.

[300] Entretien de Ford avec les Américains originaires d'Europe orientale, 25 juillet 1975, Washington. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

[301] Note CSCE, 26 août 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.

concernant son voyage en Finlande ; il justifie la signature de l'Acte final par le fait qu'il ne s'agit ni d'un traité ni d'un texte qui engage les pays signataires, ce qui le conduit à dénigrer implicitement tout le contenu de la CSCE ! Il essaye de rassurer ses interlocuteurs en leur affirmant néanmoins que la conférence ouvre un dialogue entre tous les pays européens, que la présence des Etats-Unis dans le processus d'Helsinki permet le maintien de l'Alliance atlantique et que les Etats de l'Est ont dit leur intention de faciliter le libre mouvement et la liberté des individus. Rappelant que l'Ouest a émis des conditions préalables à la CSCE, Ford ajoute que celle-ci proclame le changement pacifique des frontières et que son pays ne reconnaît pas l'annexion des pays baltes à l'URSS. Pour le gouvernement américain, la charte des Nations Unies et la déclaration universelle des droits de l'Homme restent prioritaires, tout comme les SALT et les MBFR à côté desquels la CSCE n'est qu'une entreprise modeste et généraliste. Mais, conclut le président, il vaut mieux lire dans les journaux « *Jerry don't go* » que « les Etats-Unis boycottent les espoirs de paix »[302].

Quant aux critiques de ses détracteurs démocrates, Ford tente de les mettre à mal en proclamant qu'en se rendant à Helsinki il ne reconnaît aucun *statu quo* alors qu'en 1947-48, c'est une administration démocrate qui a concrétisé la division allemande[303]. Toujours dans un souci de justification, il apporte un soutien sans faille au contenu de la troisième corbeille, ce que Gierek, qui le reçoit à Varsovie fin juillet 1975, perçoit comme une critique du système communiste. Le président doit alors affronter les remontrances des décideurs de l'Est qui constatent amèrement que le peuple américain semble remettre en cause la CSCE et la détente. Face à cela, Ford se pose en défenseur de la détente, réaffirmant le principe phare de la *realpolitik* à la Kissinger : la détente ne doit pas avoir pour but de détruire le système adverse. En outre, dit-il à Gierek, ses déclarations à l'encontre du système soviétique ont pour seul but de calmer les opposants à la détente et les défenseurs des droits de l'homme[304]. La position de la Maison Blanche apparaît par conséquent fort délicate à maintenir : il faut conjuguer le soutien de l'opinion publique et du Congrès à la nécessité de poursuivre le dialogue stratégique avec l'URSS. Malgré les réprimandes des forces profondes américaines, la *realpolitik* reste d'actualité dans le Bureau ovale. Ford se montre ainsi très réservé sur l'idée de déclarer à Helsinki que l'Amérique n'abandonnera jamais les peuples opprimés à l'est du rideau de fer…

Le débat américain ne reste pas sans écho en France. D'aucuns, influencés par le point de vue des dissidents, pensent que la détente est un jeu de dupes et que la défense de valeurs essentielles telles que le respect des droits de l'homme, la liberté et la démocratie ne peut être sacrifiée au profit de l'apaisement avec Moscou. La situation des dissidents à l'Est et l'« affaire Soljenitsyne » cristallisent bientôt les oppositions à la CSCE, souvent considérée comme responsable de la consécration du *statu quo* territorial et politique en Europe.

[302] *Presidential remarks, Meeting with Americans of Eastern European Background*, 25 juillet 1975. Box 14 NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[303] Entretien Ford/Kissinger, 4 août 1975, Washington. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.
[304] Entretien Ford/Gierek, 28 juillet 1975, Varsovie. Box 14, NSA, Memoranda of conversations, GFL.

La première moitié des années 1970 correspond en effet à la naissance d'une opinion publique embryonnaire en URSS[305]. Ce phénomène, parallèle au durcissement de la politique culturelle intérieure du régime soviétique, s'accompagne de l'apparition d'une édition libre qui refuse de se soumettre au régime de la censure : le *samizdat*. La diffusion de ces textes partout en Europe et en Amérique du Nord affiche aux yeux du monde la situation des intellectuels dans le bloc soviétique. On apprend le démantèlement de tout un réseau de dissidents en URSS, responsables de la publication de la *Chronique des évènements courants* qui compile les modes de répression et d'abus de pouvoir ; les arrestations se multiplient, de même que les enfermements en hôpital psychiatrique et les bannissements. Tandis que le Kremlin éloigne de Moscou les camps de prisonniers politiques pour leur éviter tout contact avec les journalistes occidentaux, « la répression se double d'une politique de prévention qui pousse les autorités à une campagne axée sur la rigueur idéologique, principalement tournée vers la jeunesse »[306].

Andropov, le chef du KGB, met de la sorte en application son intention de circonscrire les effets de la CSCE, et en particulier ceux de la troisième corbeille ; selon lui, la détente avec l'Ouest n'est rien d'autre qu'un « cheval de Troie, une diversion idéologique dirigée contre les pays socialistes, visant à ébranler leurs fondations »[307]. Les victimes de ces persécutions ont pour nom Bukovsky, Yakir, Grigorenko, Chalidze, Medvedev, mais surtout Sakharov – père de la bombe H soviétique, puis fondateur du Comité des droits de l'homme – et Soljenitsyne, personnalités les plus médiatisées dans le camp occidental du fait de leurs nombreuses prises de parole à l'encontre du régime soviétique et de la détente. Pour eux, la détente telle qu'elle existe alors ne rend pas service aux défenseurs des droits de l'homme, comme l'explique Andreï Sakharov aux journalistes occidentaux le 21 juin 1973 :

> « Un rapprochement sans démocratisation, un rapprochement dans lequel l'Occident accepterait les règles soviétiques du jeu, serait dangereux en ce sens qu'il ne résoudrait aucun des problèmes du monde et ne représenterait qu'une pure et simple capitulation devant le pouvoir réel ou supposé de l'URSS. Cela se marquerait par une tentative de commercer avec l'URSS, de lui acheter son gaz et son pétrole, tout en ignorant les autres aspects. Un tel développement serait à mon sens dangereux, parce qu'il aurait de sérieuses répercussions en URSS. Il contaminerait le monde entier avec les particularités antidémocratiques de la société soviétique. Il donnerait à l'Union soviétique la possibilité de contourner les problèmes qu'elle ne peut résoudre par elle-même et de se contenter d'accumuler une puissance plus grande encore »[308].

Dans cette optique, les premiers à réagir, en Europe de l'Ouest, à la persécution des dissidents et à s'interroger sur les liens entre détente et répression sont les intellectuels, parmi lesquels les Français jouent un rôle considérable.

---

[305] Un mouvement pour la défense des droits de l'homme voit le jour en URSS le 5 décembre 1965 : il rassemble, sur la place Pouchkine, des intellectuels réclamant le respect de la loi constitutionnelle. Ils se réfèrent, dans leurs lettres ouvertes et leurs pétitions, à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », Elisabeth DU REAU, Christine MANIGAND (dir.), *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, *op.cit.*, pp.141-166.

[306] Marie-Pierre REY, *Le dilemme russe, la Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, *op.cit.*, p.325.

[307] Cité par Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75. Optimism, doubt, or defiance? », *art.cit.*, p.74.

[308] Cité par Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.117-118.

2. Le rôle central des intellectuels

Suite aux appels de Sakharov, de nombreux intellectuels réunis sous l'égide de l'Association internationale pour la liberté de la culture rédigent un texte-cadre, publié simultanément dans le *Times* et *Le Monde*, qui prend position sur la troisième corbeille de la CSCE : ils dénoncent l'attitude soviétique qui consiste à durcir la répression à l'encontre des personnalités scientifiques et littéraires du bloc de l'Est alors que Moscou dit faire des concessions, à la CSCE, sur les contacts humains et la coopération culturelle[309]. Par ailleurs, l'Association, qui cherche à mobiliser les opinions publiques, organise à Paris, en octobre 1974, « un colloque de soutien aux dissidences soviétique et tchécoslovaque, articulé autour de la rencontre entre les représentants des émigrations de ces deux pays et des intellectuels et des journalistes anglais et français »[310]. Y participent des personnalités aussi éminentes que François Fejtö, Jean-Marie Domenach, Pierre Hassner, Georges Liébert, Pierre Daix, Laurent Schwartz ou encore Branko Lazitch. Le résultat majeur de cette rencontre est la création d'un comité de liaison destiné à mobiliser le plus de moyens possibles pour « aider, informer et défendre les personnes persécutées en URSS et en Tchécoslovaquie »[311].

Mais c'est évidemment la bataille autour de l'œuvre de Soljenitsyne qui attire spécialement l'attention et qui donne une dimension toute particulière au débat sur la CSCE. L'auteur d'*Une journée d'Ivan Denissovitch* et du *Pavillon des cancéreux*, prix Nobel de littérature en 1970, est expulsé d'URSS en février 1974 « pour activités incompatibles avec le statut de citoyen soviétique et portant préjudice à l'URSS ». La publication de *L'Archipel du Goulag*, dans lequel Soljenitsyne dénonce le système concentrationnaire soviétique, fait figure de prétexte. Dès la parution de l'édition russe en décembre 1973, le Comité central du PCF s'indigne de la « réclame effrénée » autour de l'auteur en exil par « tout ce que notre pays compte de réactionnaire »[312]. Quand, en juin 1974, la traduction française du premier tome est mise en vente, plus de 700 000 exemplaires sont vendus dans les semaines qui suivent : au grand dam de *L'Humanité*, aucun autre pays occidental ne lui réserve pareil accueil. Tandis que Pierre de Boisdeffre, dans *France Forum*, parle de Soljenitsyne comme d'un « greffier d'une réalité monstrueuse »[313] – « il n'invente rien, il n'arrange rien, il ne vise même pas à émouvoir, il décrit » –, Hélène Carrère d'Encausse se demande ce qu'on saurait du goulag sans lui[314]. « Les

[309] Pierre GREMION, *Intelligence de l'anticommunisme : le congrès pour la liberté de la culture à Paris. 1950-1975*, Paris, Fayard, 1995, pp.592-593.
[310] *Ibid.*, p.594.
[311] *Ibid.*, p.598.
[312] Cité par Michel WINOCK, *Le siècle des intellectuels*, Paris, Seuil, 1997.
[313] Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[314] *La Croix*, 10 mars 1976. Citée par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.

faits, rien que les faits… assez écrasants pour se suffire à eux-mêmes »[315] forment une « masse prodigieuse d'informations sur l'« industrie pénitentiaire » en URSS »[316].

L'impact de *L'Archipel du Goulag* sur le monde intellectuel est immense, bien plus que sur le monde politique ; il participe de la remise en question, alors en cours, des idées marxistes-léninistes. Selon Pierre Grémion, « ce livre transcende tous les alignements philosophiques et politiques et déclenche à Paris une crise et une recomposition intellectuelle sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale »[317].

La contradiction entre détente et dissidence devient rapidement le cœur du débat sur l'œuvre de Soljenitsyne, qui pose également le problème de la définition du concept de totalitarisme. La polémique prend forme avec la publication de plusieurs textes clés comme *La Cuisinière et le Mangeur d'hommes* d'André Glucksman qui, marqué par le message des dissidents, rompt avec le marxisme-léninisme[318]. Parmi ces textes, figure en bonne place celui d'Alain Besançon dans la revue anti-communiste *Contrepoint* ; ce dernier s'en prend notamment au journal *Le Monde* qui commente *L'Archipel du Goulag* en l'englobant dans un article traitant d'autres ouvrages et ayant pour titre *L'URSS en question*. Besançon se demande « pourquoi l'URSS, qui, au chapitre des massacres, des déportations (vingt-cinq millions de morts au minimum), de l'abrutissement de masse, bat de très loin la plupart des records de l'Allemagne nazie, continue, elle, d'être en question, alors que l'Allemagne nazie ne l'est pas. La raison est simple : il y a des communistes, il n'y a plus de nazis »[319]. Dans *Esprit*, Marcel Gauchet démontre que le totalitarisme n'est pas l'apanage des régimes de droite et peut s'appliquer à des régimes de gauche lorsqu'ils prétendent établir « une société sans division », « une société délivrée de son antagonisme intérieur ». « L'Etat socialiste est l'Etat qui revendique la réalisation de l'unité sociale, et c'est en cela qu'il est spécifiquement totalitaire »[320].

Le Monde, parce qu'il ne soutient pas la cause des dissidents, voit sa fiabilité remise en cause par une partie de son lectorat, à savoir la gauche intellectuelle. Plus généralement, une partie de la presse de gauche, embarrassée à l'idée de soutenir Soljenitsyne l'anti-communiste, reproduit les mensonges du Kremlin sur la soi-disant critique par l'écrivain russe de l'alliance antinazie entre Staline et les démocraties, sur sa prétendue déférence envers le général Vlassov et sur son estime présumée pour le régime de Pinochet[321].

Le contexte de restructuration politique de la France est à prendre en compte pour saisir l'entière teneur du débat : l'union de la gauche entre les socialistes de François Mitterrand et les communistes de Georges Marchais se produit au moment même où Moscou durcit son

---

[315] Pierre DE BOISDEFFRE, « La leçon de Soljenitsyne », in *France Forum*, n°136-137, février-mars 1975. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[316] Jacques NANTET, « Soljenitsyne et les sociétés idéologiquement parfaites », in *France Forum*, n°134-135, octobre-novembre 1974, pp.40-45. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[317] Pierre GREMION, *Intelligence de l'anticommunisme*, *op.cit.*, p.602.
[318] Michel WINOCK, *Le siècle des intellectuels*, *op.cit*.
[319] Cité par Pierre GREMION, *Intelligence de l'anticommunisme*, *op.cit.*, p.606.
[320] Marcel Gauchet, « L'expérience totalitaire et la pensée politique », *Esprit*, juillet-août 1976.
[321] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.134.

attitude à l'égard des intellectuels dissidents, contribuant à placer le nouveau parti socialiste dans une position particulièrement gênante pour sa crédibilité[322]. Or, *Le Monde* appuie clairement l'union de la gauche. Le désenchantement de nombreux penseurs français jusqu'alors marxistes, communistes, trotskistes ou maoïstes – à l'image de Pierre Daix, cadre du PCF et rédacteur en chef de la revue *Les Lettres Françaises* – s'accentue davantage au vu des évènements du milieu des années 1970 : la prise de Saigon par les communistes et la multiplication des *boat people*, le génocide cambodgien perpétré par les Khmers rouges, l'attitude des communistes portugais durant la Révolution des Œillets. Plus qu'un régime politique, c'est désormais l'idéologie communiste qui est remise en question.

Dans ce contexte de refonte intellectuelle de la gauche, la conclusion de la CSCE vient exacerber les débats, démultipliant les conséquences de l'« affaire Soljenitsyne ». On pointe du doigt à la fois la conférence elle-même et les chefs d'Etat qui s'apprêtent à en parapher l'Acte final. Pourtant, les présidents de la République de la décennie 1970, qu'il s'agisse de Pompidou ou de Giscard d'Estaing, ne font pas abstraction de la question des dissidents dans leur approche des relations avec le bloc de l'Est. On l'a vu, Pompidou souhaite sincèrement que la CSCE améliore le sort des peuples situés de l'autre côté du rideau de fer ; l'Elysée intervient en outre à plusieurs reprises auprès des autorités soviétiques pour obtenir des rapprochements familiaux ponctuels. Néanmoins, dans un souci de ne pas dégrader ses rapports avec Moscou, Paris s'en tient généralement à une politique de non-ingérence dans les affaires intérieures soviétiques[323].

Pour ce qui est de l'affaire Soljenitsyne, le gouvernement français doit faire face à un véritable chantage de la part des Soviétiques, chantage qu'il refuse de considérer : lors de la rencontre de Pitsunda en mars 1974, Brejnev tente d'obtenir de Pompidou un texte qui lui permettrait de contrer la campagne médiatique française à propos de l'auteur de *L'Archipel du Goulag*. Dans ce but, l'URSS en arrive même à doubler le prix du bois d'exportation nécessaire à la fabrication du papier journal en France[324] ! Une telle attitude dévoile aux yeux des Occidentaux les difficultés qu'éprouvent les dirigeants soviétiques à trouver un compromis entre l'étouffement des dissidences et l'adoption d'une politique de détente qui les conduit à aborder, à la CSCE, des questions comme celles de la libre circulation des hommes et des idées. D'après certains rapports des services de renseignement de l'Ouest, les mesures de répression contre Sakharov, Soljenitsyne et d'autres font partie d'un marché passé par Brejnev avec les irréductibles défenseurs de l'idéologie soviétique au sein de la hiérarchie du PCUS : suite au Plenum du Comité central de 1973, Brejnev se serait vu donner le feu vert pour sa politique à l'égard de l'Ouest à condition que dès que des personnalités dissidentes se manifesteraient, une campagne de répression serait déclenchée, qui marquerait, aussi bien pour

[322] Le voyage en Hongrie d'une délégation du PS conduite par Mitterrand n'arrange pas les choses puisque le communiqué final de la rencontre cautionne le « rôle dirigeant » du Parti communiste hongrois. Pour le front antitotalitaire parisien, cet épisode constitue une preuve de « l'infériorisation idéologique des socialistes français par rapport au PCF ». Pierre GREMION, *Intelligence de l'anticommunisme*, *op.cit.*, p.612.
[323] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.324.
[324] Mary Kathleen WEED, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, *op.cit.*, p.181.

les intellectuels soviétiques que pour les Occidentaux, dans la perspective de la CSCE, les limites à ne pas dépasser[325].

De fait, au fur et à mesure que se rapproche la troisième phase du processus d'Helsinki, de plus en plus d'éléments du Quai d'Orsay s'inquiètent des perspectives de l'après CSCE. On craint surtout que certains *apparatchiks* d'URSS et du mouvement communiste international ne remettent en cause, devant le spectacle de la crise énergétique, monétaire et économique qui affecte les pays de l'Ouest, le postulat de la nécessité tactique d'utiliser la coexistence pacifique et la détente pour servir les ambitions mondiales du socialisme. En d'autres termes, ceux-là doivent estimer « qu'il est aussi important de mener l'action révolutionnaire que l'action diplomatique »[326].

De pareils doutes sont beaucoup moins perceptibles au sein de la délégation française à Genève. Il faut dire que le tapage médiatique autour de Soljenitsyne, de la dissidence et de la nature du régime soviétique épargne relativement les négociations proprement dites, comme le rapporte cyniquement Jacques Andréani :

> « Il est remarquable que cette affaire ait fait peu de bruit dans les salles de réunion de Genève. Le bannissement de Soljenitsyne ne fit l'objet d'aucun commentaire en séance. En présence de la répression, les diplomates occidentaux, tout en défendant sur le plan des principes les valeurs de la liberté, ne se départaient pas de la retenue qui, durant près de vingt années, avait tant profité au régime soviétique. On militait pour des règles nouvelles, mais on appliquait scrupuleusement les anciennes. Dans le bâtiment du Centre international de conférences, où se déroulaient les pourparlers, la librairie s'abstenait pudiquement de mettre en vitrine les œuvres de Soljenitsyne, et l'on conseillait aux collaborateurs du secrétariat international de la conférence de ne pas s'afficher dans la lecture des auteurs russes interdits. »[327]

Ne pas braquer les Soviétiques, éviter la guerre des propagandes, poursuivre la politique des petits pas, éviter de conduire la CSCE à l'échec, telles sont les diverses justifications avancées par les uns et les autres pour expliquer l'apparente imperméabilité de la conférence vis-à-vis de ces évènements extérieurs.

Pourtant, en France, loin du microcosme genevois, les jugements relatifs à la CSCE dans les années 1974-1975 et même au-delà se réfèrent constamment à la question des dissidents. Il y a d'abord les habitués du monde diplomatique qui, depuis les années 1960, s'opposent au projet de conférence paneuropéenne et continuent à le faire discrètement, à l'image d'Henri Froment-Meurice pour qui la CSCE « met le tampon de l'Occident sur la division de l'Europe et de l'Allemagne » et symbolise l'abandon du combat pour la liberté à l'Est ainsi que celui du *containment*[328]. Quant à la troisième corbeille, dit-il, « dire que la CSCE a donné une espèce de bannière derrière laquelle les défenseurs des droits de l'homme et les dissidents marchaient est faux, car tous ces gens existaient déjà ». De plus, ajoute l'éminent diplomate, « nous savions que tout en URSS était contrôlé par les organes du PCUS. Tous ceux qui sortaient d'URSS, les étudiants, les voyageurs, etc. étaient toujours surveillés par le KGB. On ne pouvait pas

[325] Document OTAN, C-M(73)100, 26 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[326] Note de l'ambassade de France à Moscou, 24 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721.
[327] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.67.
[328] Entretien avec Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008, Paris.

comparer l'ouverture culturelle occidentale avec le système soviétique. Giscard m'a affirmé un jour : « Brejnev veut la paix. » Mais bien sûr... ».

Puis il y a les intellectuels, qui ne se privent pas de souligner la distorsion entre détente et dissidence, dont la CSCE constitue, selon eux, le symbole le plus éclatant. L'Association internationale pour la liberté de la culture joue un rôle primordial dans cette dénonciation : imaginée au milieu des années 1960 par Michael Josselson, Constantin Jelenski, McGeorge Bundy – le président de la Fondation Ford – et Raymond Aron pour prendre la suite du Congrès du même nom, elle regroupe tout un ensemble d'intellectuels provenant de différentes nations et s'attache à développer l'entraide intellectuelle européenne[329]. Elle met en évidence, en 1975, la discordance qui existe entre le traitement des dissidents dans le bloc soviétique et l'acceptation par Moscou de discuter de la libre circulation des hommes et de l'information. La revue de droite *Contrepoint*, issue du milieu étudiant de l'Institut d'études politiques de Paris, prend activement part au réquisitoire dirigé contre la politique du Kremlin en s'adjoignant les réseaux de l'association : Raymond Aron et Raoul Girardet en constituent ainsi les figures de proue.

Dès novembre 1971, Aron prévenait qu'une conférence européenne ne servirait à rien dans la mesure où l'invasion de la Tchécoslovaquie avait ruiné tout espoir de voir s'établir une réelle détente[330]. A l'été et à l'automne 1975, il se veut bien plus acerbe à propos de ce qu'il appelle « la foire aux diplomates »[331]. En ce qui concerne le statut des frontières, Aron ironise sur le fait que les Occidentaux « déclarent inviolables des frontières qu'ils ne reconnaissent pas », faisant référence à l'annexion des pays baltes par l'URSS à l'époque de l'alliance entre Staline et Hitler. Il n'est guère plus indulgent avec le contenu de la troisième corbeille : pour lui, « il faut beaucoup d'optimisme ou de naïveté pour croire que les promesses, les unes précises et insignifiantes, les autres vagues, modifieront les pratiques de la bureaucratie de Moscou à l'égard des étrangers ou des citoyens soviétiques ». Il pointe du doigt les précautions inutiles des dirigeants de l'Ouest, notamment celles du président Ford, lorsqu'ils refusent de recevoir Soljenitsyne pour ne pas froisser le Kremlin, alors que « Brejnev n'a jamais hésité à recevoir Marchais ou Cunhal [le secrétaire du PC portugais] ». Dans un autre article, Aron appelle les leaders occidentaux à entrer dans le jeu de Brejnev en menant eux aussi la lutte idéologique : « ils peuvent, demain comme hier, réclamer pour tous les peuples le droit aux libertés fondamentales – celles mêmes qui figuraient dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948, signée par l'Union soviétique »[332]. Valéry Giscard d'Estaing, signataire de l'Acte final au nom de la France, n'est pas épargné par la plume du philosophe : celui-ci reproche au président de la République de dépasser le niveau de complaisance de ses prédécesseurs à l'égard de l'URSS[333].

---

[329] Pierre GREMION, *Intelligence de l'anticommunisme*, *op.cit.*, pp.460-467.
[330] Raymond ARON, « Conférence européenne pour quoi faire ? », *Le Figaro*, 25 novembre 1971.
[331] Raymond ARON, « La foire aux diplomates », *Le Figaro*, 30 juillet 1975.
[332] Raymond ARON, « Le congrès parle », *Le Figaro*, 2-3 août 1975.
[333] Raymond ARON, « Finlandisation volontaire », *Le Figaro*, 6 juin 1975.

Mais l'article le plus virulent à l'encontre de la CSCE est signé Eugène Ionesco dans *Le Figaro*. L'auteur de *Rhinocéros* et de *La cantatrice chauve*, fustigeant le fait que les Occidentaux accordent aux Soviétiques ce qu'ils veulent, affirme sans détour que « la conférence internationale d'Helsinki est un nouveau Munich à la puissance 100 ». Il se réfère implicitement au discours que Soljenitsyne aurait dû prononcer à Stockholm s'il avait été autorisé à aller y chercher son prix Nobel en 1970[334]. L'Académicien use de son art de manier le verbe pour rédiger un texte certes court mais d'une puissance redoutable, présentant les Etats-Unis comme les principaux responsables de la capitulation, symbolisée par la CSCE, devant l'URSS :

> « Les gouvernements des pays de l'Est ont été représentés à la conférence d'Helsinki. Les peuples polonais, allemand de l'Est, tchécoslovaque, hongrois, roumain, bulgare n'ont pas le droit à la parole. A-t-on réclamé au nom de la liberté d'expression, ironiquement affichée sur les traités internationaux, des élections libres dans ces pays, afin que les nations choisissent, s'expriment ? Tant de pays sont abandonnés, comme le furent l'Autriche en 1937, la Tchécoslovaquie en 1938.
>
> Le prix de la lâcheté revient cher. A cette époque, les pays occidentaux avaient également garanti les frontières des pays qui furent occupés par les nazis. A cette époque, hélas, il y avait des nazis et des fascistes dans les pays de l'Est. Aujourd'hui, dans ces pays, il n'y a plus de nazis, mais il n'y a pas non plus de communistes.
>
> Il y a eu des guerres, en Extrême-Orient, que l'Amérique a perdues. C'est pour cela qu'il y a capitulation de la part de celle-ci. Honteuse. Mais il ne s'agit que d'un armistice. Les Etats-Unis et leurs alliés naturels veulent-ils amadouer les Russes, veulent-ils obtenir un sursis afin de pouvoir souffler ? Mais l'Amérique et ses pays sont minés, démoralisés de l'intérieur. »[335]

Transparaît dans ce texte le combat de longue haleine mené par Ionesco contre toutes les formes de dictatures dans le monde, qu'elles soient fascistes ou communistes. Né en Roumanie en 1909, l'écrivain est marqué par les désastres européens du XXe siècle, ce qui le conduit à dénoncer dans ses œuvres – *Rhinocéros*, paru en 1959, en constitue le meilleur exemple – tous les intégrismes de son temps. Depuis le début de la guerre froide, il ne cesse d'exprimer la crainte que la propagande du PCF, soutenu politiquement et financièrement par Moscou et qui promet monts et merveilles, ne débouche sur l'instauration d'une dictature en France[336]. Il s'inscrit de fait parfaitement dans le courant intellectuel qui tend, dans la décennie 1970, à réfléchir sur la notion de totalitarisme appliquée au régime soviétique, comme elle l'est à l'Allemagne nazie.

Cependant, pousser aussi loin la comparaison de la CSCE avec les accords de Munich, par lesquels la France et la Grande-Bretagne autorisèrent Hitler à s'emparer de la région tchèque des Sudètes, témoigne d'une certaine ignorance du contenu des négociations d'Helsinki et de Genève. Ionesco fait fi des apports de l'*Ostpolitik*, sans lesquels les Occidentaux n'auraient certainement pas accepté la conférence, de l'ensemble des préalables posés par les Alliés pour éviter de geler la situation politique et territoriale en Europe, de l'acharnement des Européens de l'Ouest pour insérer dans les discussions les thèmes de la libre circulation des hommes et des idées, de la coopération culturelle, du respect des droits de l'homme et du changement

---

[334] La revue *Contrepoint* publie un long extrait de ce discours en 1973 sous le titre « L'esprit de Munich domine le siècle ». Pierre GREMION, *Intelligence de l'anticommunisme*, *op.cit.*, p.605.
[335] Eugène IONESCO, « Un nouveau Munich 1975 ? », *Le Figaro*, 4 août 1975.
[336] Emmanuel JACQUART, « Préface » de *Rhinocéros*, Paris, Gallimard, 1999, p.10.

pacifique des frontières ; l'écrivain passe également sous silence les efforts considérables effectués par les représentants des démocraties occidentales sur la question de l'institutionnalisation de la CSCE afin d'en subordonner les suites à l'application réelle des dispositions de l'Acte final. Ces oublis sont toutefois excusables, dans la mesure où les négociations sont restées relativement opaques tout au long du processus.

3. L'opinion publique française : de l'indifférence à la défiance

Englobée dans le débat sur la situation des dissidents du bloc de l'Est et dans celui des effets de la détente en Europe, la CSCE, dont les enjeux intéressent surtout les élites politiques et intellectuelles du pays, n'est jamais appréhendée, par l'opinion publique française, comme un sujet qui se suffit à lui-même. La multiplicité et la complexité des questions et des débats abordés par la conférence expliquent aisément cette situation. Le processus n'est pas, en tant que tel, une préoccupation majeure de la population française des années 1970. Un Français de 1975 se soucie en priorité du nombre croissant d'accidents de la route, de la montée du chômage, de la situation des Jeunes et du prix de l'essence. Les sondages de l'époque passent complètement sous silence le processus d'Helsinki, préférant, en termes de politique étrangère, s'arrêter sur les questions relatives à la construction européenne, à l'indépendance de la France vis-à-vis des Etats-Unis et aux relations avec l'URSS[337].

Il apparaît clairement que, malgré la campagne développée par certains médias et hommes politiques français, dans les années 1972-1973, en faveur de la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le bloc soviétique, les Français se préoccupent davantage de la crise économique qui commence que du sort des peuples de l'Est : en 1973, à peine plus de la moitié des Français (55%) estiment très graves les atteintes aux libertés publiques et aux droits de l'homme en URSS ; les autres sont moins sévères avec le régime brejnévien ou ne se prononcent pas[338]. En mai 1975, malgré l'impact de l'affaire Soljenitsyne, 58% des Français pensent que l'URSS est sincèrement attachée à la paix, contre 40% en 1971[339] : la CSCE et la détente en général ne sont probablement pas étrangères à cette évolution. Néanmoins, l'opinion française est bien plus favorable aux Etats-Unis qu'à l'URSS ; elle est même, parmi les opinions occidentales, la plus méfiante à l'égard de Moscou[340], ce qui tranche avec le point de vue de ses dirigeants politiques. D'une part, l'américanophilie des Français contribue à expliquer que leur intérêt pour la CSCE soit proportionnel à celui que lui portent les Etats-Unis : si Washington en avait fait un dossier phare de sa politique étrangère, nul doute que son crédit en France aurait été accru. D'autre part, la perception de l'URSS par la population française, hormis les sympathisants communistes, est largement dominée par les stéréotypes,

[337] Revue *Sondages* et *Revue française de l'opinion publique*, 1972 à 1975.
[338] Revue *Sondages*, 1973, n°4, p.17.
[339] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.313.
[340] Françoise DE LA SERRE, Jacques LERUEZ, Helen WALLACE, *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945. L'inévitable ajustement*, *op.cit.*, p.37.

notamment diffusés par la littérature et le cinéma, de l'apathie bureaucratique, de l'inefficacité technologique et de l'ombre redoutable du KGB[341].

L'écart apparaît donc immense entre la place réservée à la CSCE dans les pays socialistes, qui en font un évènement historique sans précédent, et l'accueil que lui réservent les populations occidentales. Les quelques tentatives du gouvernement français pour sensibiliser l'opinion ne sont guère couronnées de succès, c'est le moins que l'on puisse dire : estimant qu'il faut commencer par intéresser les représentants de la nation pour ensuite atteindre les citoyens, les gouvernements successifs de la présidence Pompidou essayent à plusieurs reprises d'accroître la curiosité des parlementaires pour la conférence en la présentant comme « l'aboutissement d'une évolution qui a marqué la vie internationale depuis dix ans »[342]. L'exercice devient moins fréquent sous Giscard : en juillet 1975, Geoffroy de Courcel, secrétaire général du Quai d'Orsay, explique à son homologue ouest-allemand que la France n'a pas l'intention de débattre de la CSCE au Parlement d'une part parce que les documents finals n'ont pas valeur de traité, d'autre part parce qu' « il n'y a guère que les communistes qui prétendent en faire un point central de la détente, alors que pour le gouvernement français, il ne s'agit que d'une mesure d'accompagnement de cette dernière »[343]. Il oublie de dire que la grande majorité des députés et sénateurs français n'a aucune idée de ce qu'est la CSCE…

En fin de compte, à l'instar des propos de Courcel, la présentation du processus d'Helsinki à l'opinion publique reste modeste, comme le souhaitent l'Elysée et le Quai d'Orsay. Le gouvernement français, parfaitement au fait des critiques développées à l'égard de la CSCE dans le monde intellectuel, n'a aucune envie de donner du grain à moudre aux aroniens et à la nouvelle gauche. Il s'agit de ne pas laisser se créer l'impression dans la population française et ouest-européenne que la détente est parachevée du simple fait de la signature de l'Acte final : on craint que les communistes développent cette propagande pour parvenir à la limitation des efforts de défense. Or, Sauvagnargues explique clairement à l'Assemblée nationale qu'il ne saurait y avoir de détente réelle sans défense[344]. Le credo gaullien reste donc de vigueur. Ainsi, au printemps et à l'été 1975, alors que la RFA souhaite faire bonne place à la CSCE dans les communiqués de l'OTAN, Paris l'en empêche, estimant que plus on souligne l'espoir que la détente est consolidée par la conférence, moins on a de justifications à maintenir l'Alliance atlantique : la France préfère mettre en garde les esprits contre tout optimisme béat à l'égard des résultats de la CSCE[345]. Cependant, la diplomatie française se soucie de valoriser les aspects positifs de la négociation pour montrer que les Occidentaux ne sont pas les grands perdants de la conférence[346].

La prudence dont font preuve les autorités françaises à propos de la présentation de la CSCE à l'opinion publique s'explique également par le désir de ne pas renforcer les critiques

---

[341] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.313-317.
[342] Chaban-Delmas s'exprime dans ce sens devant l'Assemblée nationale en mai 1972 ; Jobert fait de même en novembre 1973.
[343] Entretien de Courcel/Gehloff, 21 juillet 1975, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2999.
[344] Entretien de Courcel/Gehloff, 21 juillet 1975, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2999.
[345] Compte-rendu de la réunion des directeurs politiques français et allemand, 21 mai 1975, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.
[346] Télégramme n°547/56, de Rose, 20 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.

déjà véhémentes de la presse. Comme aux Etats-Unis, la presse conservatrice se montre particulièrement sévère avec le processus d'Helsinki. De manière générale, seuls les journaux communistes sont franchement enthousiastes. De novembre 1972, date de l'ouverture des PMP, à août 1975, la CSCE fait régulièrement la une de *L'Humanité* ; elle titre ainsi le 23 novembre 1972 : « rencontre diplomatique sans précédent à Helsinki ». Sans surprise, le quotidien communiste se calque fidèlement sur les positions de l'URSS : comme Moscou, il se prononce par exemple contre des négociations sur le fond durant les PMP ; comme Moscou, il accuse les Américains de vouloir retarder un accord sur la procédure ; comme Moscou, il annonce dès le 30 novembre que la CSCE commencera en juin 1973. Lorsque le journal juge les positions défendues par la France trop éloignées de ce que désirent les Soviétiques, Paris est automatiquement accusé de vouloir saborder le processus de paix. A l'inverse, le journal met en valeur les sujets sur lesquels les deux pays adoptent des points de vue similaires, à l'instar de la séparation de la CSCE et des MBFR. Si la première étape de la conférence, en juillet 1973, est une « étape historique »[347], *L'Humanité* estime que « M. Jobert a pris un mauvais départ : aucune initiative en faveur de la détente, mais une accumulation de réserves et de réticences »[348].

Ce sont surtout les éditions de juillet-août 1975, au moment de la phase finale dans la capitale finlandaise, qui révèlent l'état d'esprit du journal communiste. Entre le 28 juillet et le 4 août, la CSCE ne quitte pas la une du quotidien : « Helsinki carrefour de la détente internationale » le 30 juillet, « Conférence de l'espoir » le 31, extraits du discours de Brejnev le 1er août, apologie de la coexistence pacifique le 2. On retrouve à chaque page la condamnation des « impérialistes occidentaux » qui s'en prennent à la CSCE, des explications sur le rôle de l'URSS dans l'élaboration de la paix mondiale et de la sécurité européenne, des appels à abolir les alliances militaires existantes pour établir un système de sécurité collective, mais ce qui constitue la preuve de l'alignement indéfectible sur Moscou est l'absence totale de référence aux principes de la troisième corbeille. Quant à Giscard d'Estaing, il est accusé de mettre la détente en danger du fait d'un scepticisme trop prononcé…[349]

Face à cela, quelques journaux, à commencer par *Le Figaro* et *La Croix* se posent peu à peu en pourfendeurs de la CSCE et des intentions de l'URSS. D'emblée, la prudence manifestée par Jobert dans son discours d'Helsinki reçoit l'aval des commentateurs, tout comme l'engagement français à défendre le contenu de la troisième corbeille. On a déjà vu la vivacité des articles de Raymond Aron et d'Eugène Ionesco. En novembre 1972, *Le Figaro* choisit de retracer l'histoire de la conférence européenne depuis le plan Rapacki de 1954 et d'expliquer pourquoi les Soviétiques tiennent tant à l'évènement. L'avancée des PMP fait l'objet de comptes rendus réguliers mais de manière beaucoup moins subjective que dans *L'Humanité* qui ne parle jamais de l'opposition entre l'URSS et la Roumanie au début de la préparation multilatérale. Le 3 juillet 1973, le journal conservateur choisit de comparer, en

[347] *L'Humanité*, 4 juillet 1973, p.1.
[348] *L'Humanité*, 5 juillet 1973, p.1.
[349] *L'Humanité*, 1er août 1975, p.2.

première page, la CSCE avec le congrès de Vienne, détaille les enjeux de la conférence et procède même à une description du palais Finlandia.

Au même moment, *Le Monde* dit sa crainte de voir la première corbeille « démesurément remplie par comparaison avec la corbeille numéro trois »[350]. A la lecture du discours de Gromyko lors de la première phase de la conférence, Roland Faure, dans *L'Aurore*, exprime ses doutes quant aux bonnes intentions de l'URSS, affirmant qu'« Helsinki c'est fini » :

> « Bref avec son ciel bleu, Helsinki c'était plutôt Capri… Eh oui ! M. Gromyko exaltant le respect des droits de l'homme avec la même conviction que M. Marchais dans un émouvant crescendo qui faisait oublier Poznan, Budapest, Prague et toutes les prisons sibériennes… Mais soudain, ce fut le triste aveu : tous ces contacts, tous ces échanges entre l'Est et l'Ouest ne peuvent se faire au détriment des principes de souveraineté et de non-ingérence… Le loup a montré le bout de l'oreille ! Quelle déception pour nos chaperons rouges ! »[351]

Partout prévaut un sentiment de méfiance vis-à-vis des effets de la CSCE sur les sociétés du bloc de l'Est. *La Croix*, qui ne voit dans Helsinki que l'instrument des Soviétiques pour geler le *statu quo* politique et territorial européen, prévient ces derniers que la Sainte alliance du Congrès de Vienne n'a pu cependant empêcher les révolutions de 1830 et de 1848[352] : le journal catholique réclame « de la part du gouvernement soviétique le respect de la religion chrétienne et des minorités catholiques ou protestantes »[353] et se veut le meilleur relais des appels lancés par Sakharov et Soljenitsyne.

Durant la deuxième phase de la CSCE, le débat se concentre sur les questions des contacts humains et des dissidents, sujets dont s'empare la télévision, vecteur essentiel de sensibilisation de l'opinion publique française[354]. Il atteint son paroxysme en 1974-1975, sous l'influence d'un contexte international qui devient de plus en plus tendu, marqué par l'affaire Soljenitsyne, la révolution portugaise, la chute de Saigon et l'arrivée des Khmers rouges. De fait, le 30 juillet 1975, « la foire aux diplomates » de Raymond Aron côtoie, à la une du *Figaro*, un article sur « le plus grand ballet diplomatique d'après-guerre ».

Dans ce journal, ce qui frappe le lecteur, entre le 30 juillet et le 2 août, est la quantité de caricatures ayant trait à la CSCE[355] : l'une d'entre elle représente Schmidt, Giscard, Ford et Brejnev, disposés autour d'une table, vêtus en habits du XIXe siècle et entourés de leurs conseillers, réglant le sort de l'Europe comme en 1815 ; un autre dessin prouve le peu de crédit que beaucoup accordent à la conférence en montrant une allégorie de la paix qui refuse l'Acte final dans la mesure où elle possède déjà une collection d'autographes ; en deuxième page de

---

[350] *Le Monde*, 10 juillet 1973. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[351] Roland FAURE, *L'Aurore*, 8 juillet 1973. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[352] Antoine WENGER, « Une nouvelle Sainte alliance », *La Croix*, 20 juillet 1973. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[353] Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[354] Le 25 juin 1974, un numéro des *Dossiers de l'écran* est consacré au sort des Juifs soviétiques tandis que, le 11 avril 1975, Alexandre Soljenitsyne est invité à l'émission *Apostrophes* présentée par Bernard Pivot. Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[355] Cf. annexe 10.

l'édition du 2 août, on peut voir enfin une caricature de la partie de cartes du *Marius* de Marcel Pagnol où Ford s'exclame devant Giscard, Schmidt et Wilson, sous un portrait de Jobert : « si on ne peut même plus tricher entre amis ! ». Ce dernier dessin condamne ainsi la propension des Etats-Unis à privilégier le dialogue bilatéral avec Moscou au mépris des principes multilatéraux de la CSCE qui mettent tous les participants sur un pied d'égalité.

L'Express, *Le Point* et *Libération* ne sont pas plus tendres avec l'Acte final. Alors que le premier dénonce les pièges de la détente en citant les propos de Soljenitsyne selon lesquels Helsinki équivaut aux « obsèques de l'Europe de l'Est »[356], le troisième ironise sur l'application de la troisième corbeille en URSS : « On pourra donc désormais trouver *Libération* dans les kiosques à Moscou pour le plus grand plaisir de nos lecteurs soviétiques ? On parle même d'inviter des journalistes de *Libération* pour un reportage sur les asiles psychiatriques et les camps de concentration en URSS »[357].

Au moment de la troisième phase, seuls quelques journaux sont moins catégoriques. *La Croix* émet un jugement plus positif qu'en 1973, sous la plume d'Albert Paul-Grégoire :

> « Il appartient à tous les signataires, et d'abord aux Occidentaux qui ont fait crédit d'utiliser toutes les possibilités de la détente politique, de veiller au respect des promesses faites. C'est ainsi qu'Helsinki aura servi la cause d'une Europe meilleure. »[358]

Le Monde publie des articles nuancés, sous le titre « les mots et les choses », ou « les grands mots », et d'autres résolument critiques, à l'image des éditoriaux d'André Fontaine qui parle de « gadget diplomatique » et de « charabia que personne ne lira »[359]. Un peu partout, y compris dans la presse des autres pays de l'Ouest, on sent percer le scepticisme : « Du théâtre joué sans conviction » titre *France-Soir*[360]. On comprend mieux le peu de crédit qu'apporte l'opinion publique à Helsinki, malgré les efforts de la presse régionale, la plus lue dans le pays, pour expliquer aux Français les tenants et les aboutissants de la CSCE. Dans le journal socialiste *Le Provençal*, le sommet d'Helsinki est présenté à la manière de Moscou, comme la consécration de la détente mais, en parallèle, le journal régional établit une constatation qu'on retrouve peu dans la presse nationale : les Occidentaux ont réussi l'exploit d'intégrer les questions des contacts humains et des échanges d'informations dans les relations Est-Ouest[361]. Du 30 juillet au 3 août 1975, le quotidien s'attarde surtout sur l'aspect spectaculaire de l'ultime étape de la CSCE, publiant des photos des chefs d'Etat réunis en plénière, commentant la santé de Brejnev et citant des extraits de quelques discours. Les mesures de confiance constituent le seul sujet de négociation de la conférence sur lequel est porté un jugement : les MDC sont

---

[356] Emile GUIKOVSKY, « Helsinki : ce qui est en jeu », *L'Express*, 4-10 août 1975.
[357] Thierry WOLTON, « La grande parade de la détente », *Libération*, 29 juillet 1975. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[358] *La Croix*, 3 août 1975. Cité par Anne DULPHY et Christine MANIGAND, « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », *art.cit.*, pp.141-166.
[359] *Le Monde*, 29 juillet 1975.
[360] Note CSCE, 26 août 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[361] *Le Provençal*, 29 juillet 1975, p.12.

estimées inutiles dans la mesure où les satellites envoyés dans l'espace par chacun des deux camps se surveillent mutuellement[362].

L'attitude de la presse et des Français à l'égard de la CSCE est donc loin d'être uniforme. Le gigantisme de son organisation, la durée de ses négociations et la place que lui accorde la diplomatie française sont inversement proportionnels au crédit que lui porte l'opinion française. Néanmoins, l'affaire Soljenitsyne et la présence de la conférence dans les journaux ont indéniablement contribué à sensibiliser cette dernière à la question des droits de l'homme dans le bloc de l'Est. En ce sens,si le processus d'Helsinki est d'abord une affaire d'élites, il suscite peu à peu, dans la population française, un sentiment de défiance lié à la publicité faite aux dissidents soviétiques. Beaucoup considèrent la conférence comme une victoire de Moscou et, en particulier, de Brejnev, en ce qu'elle consacre le *statu quo* politique et territorial de l'Europe. Parce qu'elle fixerait un certain ordre européen, la CSCE serait un autre Congrès de Vienne.

Certains historiens ont écrit à propos de ce congrès que les intérêts politiques y ont prévalu sur les intérêts des peuples, que les résultats de la rencontre de 1814-1815 sont le fruit de négociations, d'échanges et de rééquilibrages entre dirigeants n'ayant pris en compte que des facteurs politiques et stratégiques[363]. Les multiples rapprochements entre Vienne et Helsinki sont-ils sensés ? Peut-être sur le plan formel, absolument pas sur le plan du contenu. Certes, d'une part les aspects stratégiques comptent pour beaucoup dans la définition de l'Acte final comme en témoigne la seule première corbeille, d'autre part le congrès de Vienne connait actuellement un processus de réhabilitation qui souligne sa prise en compte des « forces profondes » européennes[364], mais les Etats occidentaux réussissent à Helsinki mieux qu'à Vienne à faire de l'Homme la clé de voûte des relations intereuropéennes.

S'appuyant sur une dynamique ouest-européenne renforcée depuis 1969, la France joue un rôle de premier plan dans cette définition, et cela dans les trois corbeilles de la conférence. Il s'agit de voir maintenant, au sein des quatre chapitres qui suivent, de quelle manière les Français parviennent ou non à faire prévaloir leurs points de vue sur les divers thèmes négociés à la CSCE. Du statut quadripartite de l'Allemagne aux échanges culturels en passant par la Méditerranée, certains sujets demeurent des priorités de la diplomatie française, démontrant qu'à ses yeux, le processus d'Helsinki est le prolongement multilatéral de la politique de détente initiée par le général de Gaulle.

[362] *Le Provençal*, 2 août 1975, p.12.
[363] Jean-Claude CARON, Michel VERNUS, *L'Europe au XIXe siècle. Des nations aux nationalismes. 1815-1914*, Paris, Armand Colin, 2008, p.27.
[364] Georges-Henri SOUTOU, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, collection Nouvelle Clio, 2007, p.26.

CHAPITRE 6. LA PREMIERE CORBEILLE OU LA DETENTE NEGOCIEE

L'objectif assigné par les Etats participants à la première partie du futur Acte final est de « contribuer à l'amélioration des conditions dans lesquelles les peuples puissent vivre à l'abri de toute menace ou atteinte à leur sécurité »[1]. Cette déclaration d'intention recouvre trois éléments principaux qui correspondent aux trois sous-commissions formant le cadre négociatoire de la première corbeille : une Déclaration sur les dix principes – ou Décalogue – régissant les relations mutuelles des Etats participants, un dispositif de mesures de confiance militaires et un projet de méthode de règlement pacifique des différends.

Pour les Soviétiques, la Déclaration sur les principes est de loin la partie la plus importante de l'ensemble des documents discutés à la CSCE : c'est elle qui doit leur permettre d'aboutir à la reconnaissance du *statu quo* politique et territorial en Europe. Aussi s'arrogent-ils, dans la répartition des taches au sein du pacte de Varsovie, le privilège de négocier le contenu de cette corbeille au nom du bloc de l'Est.

De fait, même si les Occidentaux en contestent la prééminence, la première corbeille constitue le cœur de la problématique historique de la CSCE ; elle est celle qui, dès la signature de l'Acte final, a suscité le plus de critiques à l'Ouest en ce qu'elle représentait, aux yeux de beaucoup d'observateurs, un nouveau Yalta, voire un nouveau Munich. Si de telles comparaisons sont contestables, il n'en est pas moins vrai que la division Est-Ouest de l'Europe et celle de l'Allemagne forment le terreau des négociations de la première corbeille. Les grands enjeux de la guerre froide en Europe y sont soulevés : la question allemande, l'existence des blocs, le désarmement et la sécurité militaire, la doctrine Brejnev, les droits de l'homme ou encore le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En outre, si, dans l'esprit de tous les pays participants à la CSCE, il est naturel que la Déclaration sur les principes soit axée sur la notion de sécurité ainsi que le prévoit l'ordre du jour fixé à Helsinki, certains d'entre eux estiment que la Déclaration doit aussi faire sa place à la coopération et éviter de subordonner cette dernière à la sécurité : on considère, surtout en Occident, que la détente ne signifie pas seulement un relâchement des tensions diplomatiques, politiques et militaires. Elle suppose également une amélioration des échanges économiques, commerciaux, culturels, humains, scientifiques, techniques, etc. afin de pouvoir s'inscrire dans la durée et s'appuyer sur des fondements solides. La France partage pleinement cette conception ; elle en est même l'initiatrice : en témoigne la politique de coopération avec le bloc de l'Est instaurée par le général de Gaulle au lendemain de la crise de Cuba et qui couvrait un ensemble de domaines aussi nombreux que variés, allant de la coopération spatiale aux échanges artistiques, en passant par l'accroissement des rapports industriels et techniques. Nous avons vu que, s'inscrivant dans la droite ligne de cette politique, les Français ont joué un

[1] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.59.

rôle central dans l'élaboration du volet coopératif de l'ordre du jour de la CSCE. Ce dynamisme se poursuit durant la conférence elle-même puisque la France présente à Genève un projet de Décalogue qui, dans son préambule, laisse une large place à la coopération aux côtés de la sécurité, contrairement à ce que prévoit le projet soviétique[2].

L'URSS envisage en effet un préambule incluant des considérations générales qui donneraient à la Déclaration l'apparence d'un document prééminent par rapport aux deux autres corbeilles[3]. Il s'agirait ainsi d'affaiblir la portée des décisions relatives à la coopération culturelle et aux contacts humains et de privilégier la question des frontières. Mais les Occidentaux entendent bien présenter à leurs opinions publiques un document unique et indivisible qui place les trois corbeilles sur un pied d'égalité. Cet équilibre apparaît surtout comme un instrument essentiel de négociation pour les pays de l'Ouest puisqu'il leur permet de soutirer des concessions aux Soviétiques dans une corbeille en échange d'un compromis dans une autre. Confronté à la ferme opposition de l'Ouest, Moscou tente d'obtenir au moins une hiérarchisation des différents paragraphes du Décalogue.

De fait, côté soviétique, on privilégie naturellement les principes de l'inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale. En outre, toujours pour contrecarrer les effets de la troisième corbeille et du principe des droits de l'homme, l'URSS et ses alliés accordent une grande attention aux principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention dans les affaires intérieures. Quant à la France, si elle partage la plupart du temps les préoccupations de ses partenaires ouest-européens et atlantiques, elle se distingue par ses prises de position singulières sur plusieurs sujets qui lui tiennent à cœur comme par exemple la nécessité d'étendre le principe de la coopération entre Etats aux personnes et, surtout, le fait de protéger les droits et responsabilités quadripartites sur Berlin et l'Allemagne des effets de la Déclaration sur les principes. Ainsi, les Français, qu'il s'agisse des négociateurs à Genève, de l'administration centrale à Paris ou des agents diplomatiques en poste en Europe, perçoivent la première corbeille à travers le prisme de la question allemande, essentielle à leurs yeux puisque la France y puise une partie de sa position internationale. Aux Etats-Unis, on se veut, dans un premier temps, particulièrement sceptique quant à l'intérêt du Décalogue : selon Kissinger, celui-ci a surtout trait à la question allemande et n'intéresse donc pas grand monde[4].

Dès le 26 juin 1973, Gromyko remet à Jobert un nouveau projet de Déclaration des principes, remanié par rapport à la première version soumise à Pompidou à Zaslavl quelques mois plus tôt[5]. Voyant que le document soviétique a pour seul objectif la consécration des frontières, les Français décident de préparer leur propre Décalogue afin que l'Acte final

[2] Document CPE, 25 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[3] Document CPE, rapport du président du sous-comité CSCE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.18.
[4] Gottfried NIEDHART, « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, Berghan Books, 2008, p.45.
[5] Entretien Jobert/Gromyko, 26 juin 1973, Rambouillet. AMAE, CSCE, vol.26.

exprime les principes de la façon la moins abstraite possible et que ces derniers ne soient pas négociés sur la seule base du document soviétique[6].

Par conséquent, l'URSS à Helsinki puis la Yougoslavie et la France à Genève déposent chacune un projet de Déclaration sur les principes ; les autres délégations soumettent des projets supplémentaires sur les principes qui les concernent particulièrement. On peut d'ores et déjà affirmer que la France, grâce au texte qu'elle propose[7], établit le cadre de la première partie de l'Acte final, ce qui est loin d'être négligeable. Agréé par les huit autres pays composant la Communauté européenne lors de la réunion de Copenhague en juillet 1973[8] puis soumis à l'avis des membres de l'OTAN[9], le projet français est présenté le 19 octobre 1973 à Genève en tant que document strictement national, ce qui permet aux partenaires occidentaux de la France qui ne sont pas d'accord avec certaines formulations de pouvoir apporter, si nécessaire, des modifications au cours de la CSCE sans que cela ne compromette le crédit de l'Alliance atlantique ou, surtout, des Neuf[10]. Le texte en question répond à un certain nombre de préoccupations formulées au sein de la CPE : il s'agit d'éviter que la Déclaration ne devienne l'instrument de confirmation du *statu quo* politique et territorial, de maintenir l'ensemble des dispositions qu'elle contient dans la droite ligne du droit international général en vigueur, d'empêcher qu'elle soit considérée comme un substitut de traité de paix et un obstacle à l'unification européenne et de saper la doctrine Brejnev[11]. Aux yeux de la France comme à ceux de ses alliés, la Déclaration finale devra constituer un réel engagement politique et refléter la conception occidentale de la détente en mettant l'accent sur l'universalité des principes et de leur application, quels que soient les régimes politiques, économiques ou sociaux des Etats signataires, ainsi que sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et les droits de l'homme[12]. Il importe enfin d'équilibrer l'inviolabilité des frontières par une disposition garantissant la possibilité de modifier les frontières par des moyens pacifiques et de poser l'égale valeur des principes. Au total, le projet français apparaît comme un compromis entre le texte déposé par l'URSS et la position maximaliste de certains Occidentaux, à commencer par les Néerlandais qui, parce qu'ils considèrent que la paix ne pourra véritablement s'instaurer en Europe tant que les régimes communistes seront en place, soutiennent toutes les propositions ayant un caractère corrosif pour les pays de l'Est[13]. Le projet français s'attache aussi à prendre en compte les préoccupations yougoslaves[14].

---

[6] Circulaire n°533, 14 septembre 1973 ; télégramme n°1827/36, de Rose, 14 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[7] Document CSCE/II/A/12, France, 19 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 8.
[8] Note CSCE n°262, 7 août 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[9] Note CSCE n°325, 1er octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2926.
[10] Télégramme n°1735/45, de Rose, 31 août 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[11] Rapport du président du sous-comité CSCE au comité politique, 10 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[12] Note de synthèse sur l'URSS, 20 juin 1973. AN, 5 AG 2 1019. URSS.1973-74 ; note CSCE n°255, 25 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[13] Note CSCE n°356, 12 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537 ; Floribert Baudet, « "It was the Cold War and we wanted to win". Human rights, "détente", and the CSCE », *art.cit.*, pp.183-198.
[14] Le projet de Déclaration déposé par la Yougoslavie contient des idées proches de celles exprimées par la France. Cependant, l'idée de changement pacifique des frontières n'y est pas mentionnée explicitement, bien que la définition proposée pour l'inviolabilité des frontières implique cette possibilité. De plus, Belgrade souhaite faire

Quand débute la deuxième phase de la CSCE à Genève, alors que les Soviétiques souhaitent former des groupes de travail chargés de rédiger sans attendre les dix commandements de la détente, les Français demandent un débat général préalable sur chaque principe afin que chacun des trente-cinq participants prenne la parole et que cela fasse apparaître la concordance de vues d'une large majorité[15]. Par ailleurs, au moment où le processus de rédaction de la Déclaration s'apprête à débuter, plutôt que de se borner à énumérer des titres qui ne feraient que répéter les textes déjà adoptés dans un cadre universel, la France réclame que soit décrit, pour tous les principes, le comportement que chaque Etat devra observer vis-à-vis de chacun des autres afin que « la détente s'incarne plus profondément dans les réalités »[16]. Il s'agit donc d'aller plus loin que certains documents internationaux. Rappelons que sept des dix principes du Décalogue figurent déjà dans la Déclaration des Nations-Unies sur les relations amicales adoptée le 24 octobre 1970 : l'égalité souveraine (principe I), le non-recours à la force (II), le règlement pacifique des différends (V), la non-intervention dans les affaires intérieures (VI), l'égalité de droits des peuples et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (VIII), la coopération entre les Etats (IX), l'exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international (X). Les trois autres principes promus en tant que tels par la CSCE sont : l'inviolabilité des frontières (III), l'intégrité territoriale (IV) et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (VII).

Nous commencerons par analyser la position de la France vis-à-vis des principes qui concernent directement la question des frontières européennes. Puis nous verrons, dans une deuxième partie, que la préoccupation majeure des Français durant ces négociations est de préserver les droits quadripartites sur l'Allemagne et Berlin. Tandis que les discussions relatives aux principes de coopération et de protection des droits de l'homme feront l'objet d'une troisième partie, nous nous arrêterons, dans un dernier temps, sur le problème des mesures de confiance tel qu'il est envisagé par la France à la CSCE.

I. Le statu quo *en question : la négociation des principes territoriaux de la détente*

Il s'agit d'aborder dans cette première partie les négociations relatives aux principes touchant directement les questions territoriales européennes : l'inviolabilité des frontières (principe III), l'égalité souveraine et le respect des droits inhérents à la souveraineté (principe I), le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force (principe II), l'intégrité territoriale (principe IV) et le règlement pacifique des différends (principe V).

---

admettre que les Etats participants appliqueront les principes à leurs relations avec toutes les autres nations du monde. Note CSCE n°215, non datée. AMAE, Europe 1971-76, Yougoslavie, vol.3759.

[15] Télégramme CPE/MUL ETR 1105, d'Andréani, 4 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.

[16] Intervention du représentant de la France au comité de coordination, 13 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.19.

1. L'inviolabilité des frontières, clé de voûte du système européen soviétique

Pour comprendre l'enjeu fondamental que constitue la négociation sur le principe de l'inviolabilité des frontières, le troisième du Décalogue, il faut en permanence garder à l'esprit que, dès 1954, lorsqu'elle émet ses premières propositions de conférence paneuropéenne, l'URSS pense pouvoir régler de la sorte cette question allemande qui l'obsède : le Kremlin conçoit la future conférence comme un ersatz de paix qui permettrait de confirmer la division de l'Allemagne en proclamant l'intangibilité des frontières. Près de vingt ans plus tard, l'objectif majeur des Soviétiques demeure identique, même si, depuis, les tensions des années 1950 ont fait place à une détente durable et que, on l'a vu, les Soviétiques ont dû renoncer, sous la pression des Occidentaux, à l'intangibilité pour se rabattre sur l'inviolabilité qui, elle, rend possible les modifications territoriales. En effet, l'intangibilité de la frontière représente « la vocation à la stabilité de cette frontière. Il s'agit, en l'espèce, de rendre impossible la remise en cause de frontières existantes, ce qui correspond également à l'immutabilité parfois invoquée. Mais, à la différence de l'inviolabilité, l'intangibilité ou l'immutabilité sont des principes protecteurs limités dans la mesure où un accord entre États permet de modifier pacifiquement une frontière. L'inviolabilité ne suppose donc pas automatiquement l'immutabilité. »[17]

Quoi qu'il en soit, pour l'URSS, la reconnaissance multilatérale du statut des frontières européennes en vigueur équivaut à la condition *sine qua non* de l'irréversibilité de la détente[18]. Aux yeux des décideurs du Kremlin, le principe d'inviolabilité des frontières est le plus important de tout le Décalogue : il fixe le statut de la RDA, empêche la réunification de l'Allemagne et peut même conduire les Occidentaux à reconnaitre l'annexion des pays baltes[19]. Dans sa « Déclaration générale sur les bases de la sécurité européenne et les principes devant régir les relations entre Etats en Europe », Moscou définit l'inviolabilité des frontières comme le « principe conformément auquel les Etats participants considèrent les frontières existant en Europe comme inviolables à présent et à l'avenir, ne s'opposeront les uns aux autres aucune prétention territoriale et reconnaissent que la paix dans cette région ne peut être sauvegardée qu'au cas où personne n'attentera aux frontières actuelles »[20]. Le texte proclame ainsi sans ambages le *statu quo* territorial européen, faisant fi des objections exprimées par la RFA et l'Italie durant les PMP d'Helsinki et restreignant considérablement les principes tels que l'autodétermination des peuples et le non-recours à la force. D'ailleurs, dans son discours prononcé à l'ouverture de la CSCE dans la capitale finlandaise, Andreï Gromyko fait de l'inviolabilité des frontières le principe cardinal du système de sécurité européen à établir et

---

[17] Jean-Marc SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], consulté le 23/08/2011, URL : http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-frontiere-comme-enjeu-de-droit-international

[18] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.82.

[19] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, p.72.

[20] Document CSCE/I/3, 4 juillet 1973, URSS. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.

n'aborde qu'assez rapidement l'ordre du jour proprement dit de la conférence. Il en vient même à transformer la définition de tous les principes tels qu'ils ont été établis aux PMP. Ainsi, remarque l'ambassadeur de France à Moscou, le ministre soviétique parle d' « égalité souveraine » sans ajouter les mots « respect des droits inhérents à la souveraineté »[21]. Parmi les autres pays du pacte de Varsovie, la Pologne est, durant les négociations de Genève, celui qui insiste le plus sur la nécessité de proclamer l'inviolabilité des frontières. A la CSCE, l'attitude polonaise est dominée par l'obsession allemande : Varsovie attend de la conférence qu'elle consacre définitivement ses frontières occidentales et la division de l'Allemagne[22].

Pour les Occidentaux, il est hors de question de reconnaître le statut des frontières existantes ni de s'interdire la faculté de procéder un jour à des modifications territoriales par voie d'accord pacifique. La possibilité d'un changement pacifique des frontières intéresse plus particulièrement l'Espagne à propos de Gibraltar, l'Irlande pour l'Ulster, Chypre également mais touche surtout aux perspectives d'unification politique de la Communauté européenne et de réunification de l'Allemagne[23]. Les Occidentaux voient donc dans l'inviolabilité des frontières mais aussi dans l'intégrité territoriale un corollaire de l'interdiction du recours à la force. Autrement dit, ils interprètent *stricto sensu* l'inviolabilité des frontières comme signifiant leur non-remise en cause par la force.

Parmi eux, les Allemands accordent, sans surprise, une importance primordiale à cette question : Brandt puis Schmidt sont déterminés à ne rien accepter dans la Déclaration des principes qui puisse aller à l'encontre de l'idée de réunification allemande. Ils souhaitent la rédaction d'un texte aussi peu contraignant que possible, qui ne puisse, en aucun cas, être assimilé à un traité de paix. Bonn veut éviter des formules qui gèleraient les frontières plus que ne le font les traités signés depuis 1970 avec l'URSS, la Pologne et la RDA. Aussi la RFA occupe-t-elle une position clé dans la négociation : elle dépose à la CSCE, dès septembre 1973, un document explicatif sur le non-recours à la force, l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale qui s'inspire largement des formules françaises proposées peu après, bien qu'à la différence du texte français, la version allemande maintienne un lien explicite entre inviolabilité des frontières et non-recours à la force[24]. Cependant, une fois ce document déposé, les Allemands se rendent compte que celui-ci peut apparaître provocateur aux yeux des Soviétiques et rompre des lances avec l'URSS : ils demandent donc à leurs alliés de ne pas défendre leur texte et de se positionner en première ligne du combat en faveur du changement pacifique[25]. Mais la RFA se sent extrêmement isolée dans sa lutte, voyant que la communauté internationale paraît se satisfaire pleinement de l'existence de deux Etats allemands. Kissinger en vient même à juger l'argument d'un changement pacifique des frontières comme « dément » et « absurde »[26]. La France apparaît rapidement comme l'un des rares pays

[21] Télégramme n°3278/84, de Vimont, 4 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[22] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 3 juin 1975. AN, 5 AG 3 1053. Pologne. 1975-76.
[23] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.83.
[24] Note CSCE n°395, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[25] Télégramme n°1870/74, de Fernand-Laurent, 9 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3535.
[26] Gottfried NIEDHART, « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », *art.cit.*, p.45.

occidentaux à défendre valeureusement, au moins au début, les positions allemandes : cela contredit encore une fois l'idée très répandue selon laquelle les Français sont des opposants résolus à la réunification allemande, et montre qu'au contraire, la France ne considère pas la division de l'Allemagne comme l'une des conditions de sa sécurité.

L'attitude française sur la question des frontières telle qu'elle est abordée à la CSCE évolue au cours des négociations, allant de la fermeté pendant les premiers mois jusqu'à un laxisme à peine dissimulé à la fin. Ainsi, c'est elle qui formule la position initiale des Occidentaux, longuement discutée durant l'été 1973 à l'OTAN et parmi les Neuf : « les Etats participants tiennent pour inviolables leurs frontières telles qu'elles existent à ce jour et quel qu'en soit à leurs yeux le statut juridique. Les Etats participants considèrent que leurs frontières ne peuvent être modifiées que conformément au droit international par des moyens pacifiques et par voie d'accord dans le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». On estime à l'Ouest que l'inviolabilité des frontières, qui n'est pas autre chose que le non-recours à la force appliqué à la situation territoriale[27], doit être liée directement au changement pacifique. Quant à la phrase soviétique sur la renonciation aux prétentions territoriales, les Français pourraient l'accepter si elle signifiait l'abstention d'une politique visant à obtenir des agrandissements territoriaux par la menace et par la pression ; or, il est très difficile de trouver une formule qui exclut la prétention illégitime et qui autorise la prise de position légale en faveur d'une modification pacifique[28].

Les pays de l'Est critiquent d'emblée la formulation française, qu'ils voudraient voir tempérée par l'élimination explicite de toute revendication territoriale et à laquelle ils ne veulent pas que l'on ajoute la mention de la possibilité d'une modification des frontières par des voies pacifiques[29]. Les Polonais se veulent particulièrement critiques à l'égard du texte français, estimant qu'on y retrouve les « thèses allemandes traditionnelles » que la RFA a pourtant abandonnées dans ses accords bilatéraux avec les pays de l'Est. Le gouvernement de Pologne n'admet ainsi pas l'idée de diversité des statuts juridiques des frontières – il n'existe à ses yeux que des frontières interétatiques –, réfute bien sûr toute référence à la modification des frontières par voie pacifique en raison de la question allemande et juge que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'a pas à être rattaché à l'inviolabilité des frontières. Les Polonais remarquent par ailleurs que le document français omet de citer la renonciation aux prétentions territoriales que la RFA a accepté d'insérer dans ses traités bilatéraux avec l'Est[30]. Pour eux, le principe III du document de la France n'a qu'un seul mérite, celui de ne pas lier expressément l'inviolabilité des frontières au non-recours à la force. En bref, la Pologne se pose en défenseur acharné de l'immobilisme politique et territorial en Europe.

En effet, sur cette question clé, les pays du pacte de Varsovie adoptent une position rigide et insistent sur l'immutabilité des frontières plutôt que sur leur inviolabilité : ils acceptent l'inviolabilité sans que celle-ci ne soit modérée par le changement pacifique. Brejnev justifie

[27] Note CSCE n°170, 6 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[28] Note CSCE, 5 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[29] Note pour le Président, 8 novembre 1973. AN, 5 AG 2 1015. Grande-Bretagne. 1973.
[30] Télégramme n°1182/88, de Dauge, 7 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.

cette position lors du Congrès Mondial des Forces Pacifiques, le 26 octobre 1973, en présentant l'alternative suivante : ou bien on se réfère aux traités bilatéraux signés par les pays de l'Est avec la RFA et dans ce cas la notion d'inviolabilité doit signifier l'immutabilité, c'est-à-dire l'absence de possibilité de changement pacifique ; ou bien on altère la signification de l'intégrité territoriale pour parler d'immutabilité du territoire. Dans ce cas, on a beau parler d'inviolabilité des frontières, elles apparaissent également comme immuables[31]. En d'autres termes, si l'URSS devait céder à propos du lien entre inviolabilité et changement pacifique, elle se rattraperait en durcissant son interprétation du principe d'intégrité territoriale, le quatrième du Décalogue. Dès septembre 1973, Claude Arnaud, directeur d'Europe au Quai d'Orsay, fait savoir aux Soviétiques que la France ne souscrit pas à leur formulation selon laquelle l'inviolabilité des frontières implique la renonciation formelle de tous les Etats à leurs « prétentions territoriales » : il apparaît essentiel pour Paris de ne pas confondre inviolabilité et intangibilité[32]. Les Français sont ainsi attentifs à ce que les traductions d'une langue à une autre ne créent pas des ambigüités qui pourraient poser de graves problèmes d'interprétation par la suite. En janvier 1974, Brejnev adresse un long message à Pompidou dans lequel il se plaint de l'évolution des négociations de la CSCE sur le problème des frontières et demande au gouvernement français de partager les conceptions soviétiques :

> « En premier lieu, la question du principe de l'inviolabilité des frontières. Nous attachons beaucoup de prix au fait que la France accorde une importance primordiale à ce principe fondamental pour la sécurité et la paix en Europe. Nous avons déjà exprimé notre satisfaction relativement à la position adoptée par la France au sujet du traité entre l'URSS et les autres pays socialistes et la RFA. Dans le document que nous avons signé avec vous à Paris, le principe de l'inviolabilité est formulé sans aucune réserve, avec la clarté qui convient, compte tenu de l'expérience historique des peuples français et soviétique.
>
> À l'heure actuelle, au lieu de renforcer avec tout le sérieux nécessaire le principe de l'inviolabilité, on parle beaucoup à la conférence, de la possibilité de procéder à certaines modifications pacifiques des frontières. En outre, on s'efforce de rattacher la question de ces modifications au principe de l'inviolabilité des frontières et, de ce fait, d'affaiblir dans une certaine mesure, le dit principe. Bien entendu, personne ne nie qu'il est possible de préciser des frontières de manière pacifique et par accord entre gouvernements. Si certains participants à la conférence paneuropéenne ont l'intention, à l'avenir, de convenir entre eux, de certaines rectifications de leurs frontières, c'est leur affaire. Mais on peut se demander quel rapport cela a-t-il (*sic*) avec le principe de l'inviolabilité des frontières. N'essaie-t-on pas ainsi de ménager une porte de sortie à ceux qu'anime encore l'esprit revanchard ? Il est peu probable que nous y trouvions notre compte, ni vous ni nous, et cela ne peut manquer d'être une mise en garde pour vous comme pour nous. C'est une bonne chose que les forces revanchardes soient affaiblies, mais elles n'ont pas déposé les armes et elles seraient toutes prêtes à tenter, sous le couvert du pavillon des modifications pacifiques des frontières, de créer à nouveau un climat de tension en Europe. Désireuse de ne pas permettre une telle situation, l'Union soviétique se prononce fermement en faveur du maintien du principe de l'inviolabilité des frontières dans sa pureté absolue »[33].

Dans sa réponse trois semaines plus tard, Pompidou explique au Premier secrétaire du PCUS qu'à la différence de l'accord bilatéral franco-soviétique signé en 1970, il s'agit d'affirmer le principe de l'inviolabilité des frontières dans un document signé par trente-cinq Etats :

---

[31] Note CSCE n°892/DP, 12 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[32] Entretien Arnaud/Doubinine, circulaire n°533, 14 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[33] Message de Leonid Brejnev à Georges Pompidou, 8 janvier 1974. AN, 5 AG 2 111. URSS. 1969-74.

« Il nous est apparu nécessaire de le formuler d'une façon qui corresponde aux rapports existant entre tous les Etats participants et à la situation concrète de l'ensemble de l'Europe. Il convient, en effet, d'éviter que ce principe donne lieu, de la part de tel ou tel Etat, à des déclarations interprétatives, ce qui ne manquerait pas d'en altérer la clarté et d'en affaiblir la portée. C'est en fonction de ces considérations, qui, me semble-t-il, rejoignent les vôtres, qu'a été rédigé le projet que la France a soumis à l'attention de la Conférence le 12 octobre 1973.

Je suis heureux, d'ailleurs, de constater que, sur le fond, il n'existe aucun désaccord entre nous puisque nous admettons tous que la modification de frontières par accord et selon des voies pacifiques est possible. Je ne crois pas qu'en rappelant cette évidence nous portions atteinte à la pureté du principe de l'inviolabilité des frontières, auquel la France attache, comme l'Union soviétique, la plus grande importance. »[34]

On perçoit ici la divergence fondamentale qui existe entre les deux pays : tandis que la France voit dans l'inviolabilité des frontières un moyen d'empêcher tout recours à la force, l'URSS en fait l'instrument du *statu quo* européen et allemand. Or, depuis le milieu des années 1960, Moscou fonde une partie de ses relations avec la France sur une acception infondée qui veut que Paris partage les positions soviétiques vis-à-vis de l'Allemagne et du statut des frontières, que les Français refusent pourtant de rendre intangibles. De fait, si Pompidou propose aux Soviétiques de travailler ensemble à l'amélioration du texte français pour le rendre plus acceptable par les pays de l'Est, il se montre en revanche déterminé à maintenir l'idée de changement pacifique des frontières dans la Déclaration des principes.

Lorsque Geoffroy de Courcel reçoit Kovalev à Paris, le secrétaire général du Quai d'Orsay déclare que la France peut supprimer, dans son projet, certaines qualifications qui pourraient affaiblir la limpidité et la portée de l'inviolabilité des frontières mais il est exclu de proclamer cette dernière sans évoquer quelque part la possibilité de modifier pacifiquement les frontières à l'abri de toute pression : de fait, reprenant une idée émise par François Plaisant dès octobre 1973[35], les Français proposent aux Soviétiques de déplacer la formule sur le changement pacifique dans un autre principe du Décalogue afin de préserver, comme le souhaite le Kremlin, la « pureté cristalline » de l'inviolabilité des frontières[36]. Courcel suggère celui sur l'intégrité territoriale car, de cette manière, les passages de la Déclaration se référant concrètement aux problèmes territoriaux auraient pour conclusion l'affirmation que des modifications pacifiques de frontières sont permises[37]. Kovalev accepte le transfert dans un autre paragraphe mais seulement dans celui sur le respect des droits inhérents à la souveraineté car, dit-il, « l'URSS considère les changements de frontières comme l'expression de sa souveraineté par l'Etat. »

Début mars 1974, durant son dernier entretien confidentiel avec Brejnev à Pitsounda, Pompidou revient sur le problème et explique qu'une concession des Soviétiques serait, dans son esprit, vitale pour le succès de la CSCE et les progrès de la détente. Le président français précise en outre que la France ne saurait dire oui à une formule qui n'aurait pas l'accord de la RFA :

[34] Message de Georges Pompidou à Leonid Brejnev, 31 janvier 1974. AN, 5 AG 2 111. URSS. 1969-74.
[35] Télégramme n°1765/68, de Fernand-Laurent, 31 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[36] Entretien Courcel/Kovalev, 11 janvier 1974, Paris. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[37] Télégramme n°2554/62, de Morizet, 13 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.

« Vous n'avez pas mentionné hier l'inviolabilité des frontières. C'est la question la plus importante. Vous en connaissez le vrai nœud : c'est le problème allemand. Vous savez quelle est notre position et ce que je vous en ai dit dans le passé. Elle n'a pas changé. Cependant, au stade actuel, compte tenu de nos relations avec la RFA et de la nécessité de l'amener à accepter les conclusions de la Conférence, je ne vous cacherai pas qu'il est extrêmement difficile de ne pas assumer une attitude qui lui soit acceptable. Je chercherai une solution et nous la cherchons. Il ne faut pourtant pas oublier que ce domaine suscite une très vive sensibilité chez le Chancelier Brandt et dans toute son équipe ; et cela d'autant plus qu'il se sent de plus en plus menacé par l'opposition et qu'il y a même des divergences dans son propre Parti. Vous connaissez mieux que personne sa politique de rapprochement avec l'Est et avec l'URSS. Nous l'appuyons, alors que si nous ne considérions que les intérêts égoïstes et immédiats de la France, on pourrait penser que des relations fraîches entre l'URSS et la RFA seraient plus satisfaisantes pour nous. »[38]

Jusqu'au bout, Pompidou reste, sur cette question, le meilleur soutien des Allemands à la CSCE : il juge normal que l'Allemagne aspire à être réunifiée et que la France, alliée et partenaire de la RFA, l'aide à instaurer les conditions propices à faciliter ce processus ; cet état d'esprit participe du renforcement de la Communauté européenne, de la CPE et des rapports franco-allemands. Bien plus, durant les premiers mois de la conférence, les représentants de la RFA, qui ne veulent pas heurter frontalement les Soviétiques, n'ouvrent pas la bouche pour défendre les propositions françaises sur l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale, laissant les Français soutenir des positions qui correspondent largement aux leurs[39]. L'attitude de Pompidou sur la nécessité de proclamer le changement pacifique des frontières dans la Déclaration suffit à discréditer la sombre légende qui veut que le successeur du général de Gaulle à l'Elysée, comme la plupart des présidents de la Cinquième République pendant la guerre froide, ait été hostile à l'idée même de réunification allemande. Au contraire, de par la position de fermeté qu'il adopte à Pitsounda face à Brejnev, il enjoint les diplomates français à Genève à résister aux tentatives soviétiques visant à mettre à mal un principe fondamental de la politique gaullienne, à savoir celui de rendre possible la mise sur pied d'une Europe qui s'étendrait de l'Atlantique à l'Oural et au centre de laquelle l'Allemagne unifiée aurait toute sa place. Après la mort de Pompidou en avril 1974, la position de la France sur le changement pacifique semble s'éroder peu à peu : certes la diplomatie française demeure favorable à cette idée, mais elle ne la défend plus avec autant de vigueur, essayant d'abord de se poser en conciliateur Est-Ouest puis se bornant à émettre le vœu d'une entente germano-soviétique qui satisferait tout le monde. Pourtant, Paris n'abandonne pas la RFA à son sort ; au contraire, les Français continuent à œuvrer en faveur du lien entre inviolabilité et changement pacifique, mais d'une manière plus subtile qui s'avère tout autant efficace…

Quant aux Américains, Henry Kissinger, préoccupé par la situation interne aux Etats-Unis, essaye de ne se mettre à dos ni les Soviétiques ni les Allemands à propos du changement pacifique des frontières. Le 24 mars 1974, les efforts du Secrétaire d'Etat américain pour convaincre les Allemands de sortir la phrase sur le « changement pacifique » du projet de Déclaration des principes sont rejetés par Walter Scheel. Kissinger craint alors la réaction de Moscou. Il se rend dans la capitale soviétique en ce même mois de mars pour préparer le sommet Brejnev/Nixon de juin : il se dit d'accord avec Gromyko sur le fait que l'inviolabilité

[38] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 mars 1974, Pitsounda. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[39] Note CSCE n°395, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

des frontières et le changement pacifique ne doivent pas apparaître dans la même clause et lui assure qu'il va insister sur ce point auprès des alliés des Etats-Unis[40].

Les médiations française et américaine ainsi que le travail diplomatique accompli à Genève par les négociateurs occidentaux conduisent les Soviétiques à accepter un compromis auquel Georges Pompidou n'a pas le temps d'assister puisqu'il meurt trois jours avant : le 5 avril 1974, une idée avancée par l'ambassadeur espagnol est finalement agréée par les membres du pacte de Varsovie. La délégation espagnole propose d'enregistrer « changement pacifique » et « inviolabilité des frontières » sur deux papiers différents, en attendant de savoir où le premier serait placé dans le Décalogue. Les Soviétiques concèdent donc que le « changement pacifique » figure quelque part dans la Déclaration en échange de quoi les Occidentaux admettent officiellement la phrase sur l'inviolabilité des frontières, pour le plus grand plaisir de Moscou, ainsi qu'une possible séparation de cette idée d'avec le changement pacifique, ce qui ne les empêche pas de poursuivre leurs efforts pour réunir ces deux phrases dans le même paragraphe[41]. Ils obtiennent également la promesse de l'URSS et de ses alliés de se montrer plus ouverts sur le contenu de la troisième corbeille.

Le fait d'accepter la séparation entre le changement pacifique et l'inviolabilité des frontières ne va pas sans créer des tensions parmi les Neuf. A l'*Auswärtiges Amt*, on craint que l'URSS ne parvienne à faire admettre une interprétation du Décalogue qui gèlerait définitivement le *statu quo* européen. Les Allemands réalisent rapidement que leurs partenaires des Neuf comme leurs alliés atlantiques ne sont guère disposés à affronter les Soviétiques sur ce sujet[42], surtout depuis le décès de Pompidou.

La phrase flottante, élaborée en partie par Jacques Andréani et François Plaisant[43], est d'abord conçue en mode négatif : les frontières « ne peuvent être modifiées que conformément au droit international par des moyens pacifiques et par voie d'accord ». Pour Bonn, cette formulation est dangereuse car elle implique que toute modification territoriale soit conforme au droit international, qui n'offre pas toujours de solution reconnue en la matière[44]. Les Allemands insistent longuement auprès de leurs partenaires européens et atlantiques, notamment auprès de leurs alliés du groupe de Bonn, pour que la formule du 5 avril soit plus précise, surtout si elle doit être placée ailleurs que dans l'inviolabilité des frontières. Le 18 juin 1974, lors de la conférence ministérielle de l'OTAN à Ottawa, Hans-Dietrich Genscher, alors

---

[40] Jussi M. HANHIMÄKI, « ''They can write in Swahili' », *art.cit.*, pp.47-48.

[41] Au sommet quadripartite d'Ottawa, en juin 1974, les ministres des Quatre sont d'accord pour considérer que la meilleure solution à propos du changement pacifique est qu'il soit inséré dans le principe sur l'inviolabilité. Note CSCE n°126, 28 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

[42] Gottfried NIEDHART, « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », *art.cit.*, p.46.

[43] Note CSCE, 21 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

[44] La frontière internationale est un concept très protégé par le droit international. Ainsi, « on a pu considérer que les frontières sont d'une nature particulière en ce qu'elles conservent une existence séparée des traités qui les ont créées. Les conventions de codification et la jurisprudence confirment ce particularisme. La convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 indique, dans son article 62 § 2 qu'un traité établissant une frontière constitue une exception à l'invocation de la clause de changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*) admise dans les traités ordinaires. […] Les accords frontaliers dérogent, par conséquent, aux traités ordinaires et ont un caractère objectif qui se fonde sur le respect du principe général de l'intégrité territoriale des États. » Jean-Marc SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *art.cit.*

tout nouveau ministre des Affaires étrangères de RFA, réclame une claire définition du changement pacifique des frontières afin que l'URSS ne l'interprète pas à sa manière. Il se heurte à un Kissinger qui n'entend pas saborder la détente soviéto-américaine à cause des Allemands. Malgré la pression exercée par le Secrétaire d'Etat américain, Genscher ne se laisse pas démonter et affirme que son pays ne signera pas de document sans que son souhait sur le changement pacifique ne soit réglé de manière satisfaisante. Placés devant le fait accompli, Kissinger, Callaghan et Sauvagnargues finissent par se rallier à la position de leur homologue ouest-allemand[45]. Dès lors, les Français donnent l'impression de se mettre véritablement en retrait de la négociation sur les frontières : pour ne pas compromettre leurs rapports avec Bonn sur un problème cher aux Allemands, ils affirment soutenir la phrase qui parviendra à satisfaire les uns et les autres. Ainsi, Jacques Andréani se souvient :

> « Nous, Français, nous voulions que la CSCE n'aborde pas les questions de désarmement, préserve les droits quadripartites, ne fixe pas les frontières. Sur ce dernier point nous n'étions pas les plus féroces. A la fin de la conférence, on n'a pas beaucoup insisté sur cette question. C'était surtout les Allemands qui tenaient beaucoup à cela. Mais les Allemands n'étaient pas très adroits. Ils utilisaient un vocabulaire très bureaucratique : leurs propositions déclenchaient l'irritation des Soviétiques et des Polonais. »[46]

Mais en dépit des apparences, la France continue d'œuvrer activement en faveur d'un lien fort entre inviolabilité des frontières et changement pacifique. Comprenant que ces deux idées n'ont plus guère de chances de figurer dans le même paragraphe, la diplomatie française utilise un moyen détourné de les placer sur le même plan : il s'agit tout simplement de faire en sorte que la Déclaration proclame l'égalité et l'interdépendance des principes. De fait, les Français se disent disposés à intégrer le changement pacifique dans le paragraphe sur l'égalité souveraine, comme le réclament les Soviétiques, mais à condition que figure dans l'Acte final la clause de l'unité et de l'interdépendance des principes. En juillet 1974, Jean Sauvagnargues intervient directement à Moscou pour essayer de persuader Gromyko de faire un effort sur la formulation du changement pacifique et l'égalité des principes : il s'appuie sur l'argument selon lequel un pas en avant soviétique permettrait à l'opinion publique allemande de mieux accepter l'inviolabilité des frontières. Le ministre français cherche à faire comprendre à son homologue le point de vue des Allemands : il est normal qu'ils ne veuillent pas que l'inviolabilité soit érigée en un principe prééminent par rapport aux autres[47]. Encore une fois, Paris soutient la prétention du peuple allemand à vouloir se retrouver dans une seule entité territoriale et politique, nous allons y revenir.

A la demande de la RFA, Washington renégocie la tournure de la phrase flottante avec les Soviétiques, ce qui aboutit, le 26 juillet 1974, à une formulation positive – qui reçoit l'appui des Neuf[48] – où la référence au droit international a un autre sens en raison de sa simple insertion en début de phrase[49] : « Conformément au droit international, les Etats participants

---

[45] Gottfried NIEDHART, « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », *art.cit.*, p.48.
[46] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[47] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 11 juillet 1974, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[48] Projet de rapport du Comité politique, 3 mars 1975. AN, 5 AG 3 160. Conseil européen de Dublin, mars 1975.
[49] Victor-Yves GHEBALI, « La CSCE et le mythe de l'immutabilité des frontières en Europe », *art.cit.*, p.26.

considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées par des moyens pacifiques et par voie d'accord ». En effet, lors du sommet de Moscou entre Nixon et Brejnev en juin-juillet 74, Nixon fait une offre à Brejnev : si les Soviétiques acceptent la formule positive du changement pacifique des frontières, la CSCE pourra se conclure par un sommet. Il assure que les alliés des Etats-Unis sont d'accord avec cela. Dans la foulée, Kissinger fait le tour des capitales européennes de l'Ouest et conseille à ses partenaires atlantiques d'établir une liste minimale des points essentiels que les Occidentaux souhaitent voir aboutir à la CSCE ; il justifie sa demande en affirmant que si l'on ne fait pas cela, l'URSS risque de revenir à une ligne dure. On a vu l'accueil particulièrement froid que les alliés réservent à cette proposition à l'été 1974[50].

Toujours est-il que l'URSS s'oppose catégoriquement à la formulation, positive, germano-américaine sur le changement pacifique des frontières et à son insertion non seulement dans le principe de l'inviolabilité mais également dans celui de l'intégrité territoriale et dans celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Marqués par les accords de Munich, les pays de l'Est considèrent que l'énoncé du principe III ne doit comporter que des devoirs, négatifs, d'interdiction[51]. En visite à Moscou en octobre 1974, Schmidt propose à Gromyko de faire profil bas sur la troisième corbeille en échange de l'acceptation soviétique. Le chef de la diplomatie de l'URSS repousse l'offre, préférant s'en tenir à la formulation agréée le 5 avril 1974. Kissinger promet alors à son homologue soviétique, lors du sommet de Vladivostok en novembre 1974, de convaincre les Allemands d'en rester à la formule du 5 avril : à la Maison Blanche en décembre, Schmidt et Genscher se montrent intransigeants. Il est hors de question que la RFA signe une déclaration des principes pouvant être interprétée comme un ersatz de traité de paix[52]. A la Martinique en ce même mois de décembre, Kissinger dit à Giscard combien l'attitude allemande est « absurde » : « aucune frontière ne changera grâce à une phrase dans un document »[53]. Malgré tout, la fermeté des Allemands sur cette question conduit le Secrétaire d'Etat américain à devenir le porte-parole de la RFA vis-à-vis des Soviétiques[54].

De fait, à la fin de l'année 1974, tout tourne autour de la rédaction d'une phrase : les Soviétiques proposent « les Etats participants considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées conformément au droit international uniquement par les moyens pacifiques et par voie d'accord ». Les Allemands voudraient la formule suivante « conformément au droit international, les Etats participants considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées par des moyens pacifiques et parfois d'accord. » Il s'agit pour eux de faire sauter l'une des trois conditions posées par les Soviétiques au changement des frontières. La France, davantage préoccupée par la protection des droits quadripartites, laisse les Allemands et les Soviétiques se mettre d'accord. Si elle approuve la formule allemande, elle est prête à se rapprocher de la

[50] Jussi M. HANHIMÄKI, ''They can write in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords. 1973-75', *art.cit.*, pp.51-52.
[51] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.85.
[52] Gottfried NIEDHART, « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », *art.cit.*, p.49.
[53] Entretien Ford/Giscard d'Estaing/Kissinger/Sauvagnargues, 15 décembre 1974, Fort-de-France. National Security Adviser. Memoranda of Conversation, Box n°8, Gerald R. Ford Library (GFL).
[54] Note du 31 janvier 1975. AN, 5 AG 3 934. RFA. 1975.

phrase de l'URSS[55] et à l'insérer dans le principe de l'intégrité territoriale ou dans celui sur le non-recours à la force. Par contre, certains de ses partenaires des Neuf, au premier rang desquels les Pays-Bas, la RFA et le Royaume-Uni, insistent fortement pour que le changement pacifique des frontières ne soit pas rattaché à autre chose qu'à l'inviolabilité des frontières si les Soviétiques continuent de s'opposer à la formule positive des Etats-Unis[56].

Exaspéré, Kissinger presse le Kremlin d'accepter, en février 1975, une phrase sur le changement pacifique des frontières pouvant satisfaire la RFA[57]. Gromyko qui souhaite, comme son interlocuteur américain, en terminer avec la CSCE finit par donner son aval à une formulation soutenue par les Allemands : les « frontières peuvent être changées, en accord avec la loi internationale, par des moyens pacifiques et par accord » ; les Occidentaux consentent en échange à l'insérer dans le premier principe, celui sur l'égalité souveraine et le respect des droits inhérents à la souveraineté. Schmidt donne en outre son accord à une troisième phase au sommet[58]. Alors que la question semble réglée, la RDA vient jouer les trouble-fêtes en intervenant auprès du service de traduction de la CSCE : si la formule américaine satisfait tout le monde lorsqu'elle est rédigée en anglais, il s'avère que le texte en allemand peut autoriser une interprétation selon laquelle la conformité au droit international est l'une des conditions nécessaires à une modification des frontières[59]. Or, on l'a vu, le droit international ne permet pas toujours un tel processus. La RFA rouvre donc la discussion pour rectifier le tir. Il reste que l'accord réalisé entre les Etats-Unis, l'URSS et les deux Etats allemands crée un certain malaise à Genève : plusieurs délégations ne cachent pas leur amertume de se retrouver devant le fait accompli d'une entente entre les grandes puissances d'autant plus redoutable que les Allemands en sont clairement partie[60].

Contrairement à une idée reçue, la CSCE n'apporte aucune modification au statut des frontières européennes : l'affirmation selon laquelle les « frontières peuvent être changées, en accord avec la loi internationale, par des moyens pacifiques et par accord » constitue un complément dynamique essentiel aux principes statiques inspirés par l'URSS. Si ce n'est pas exactement ce que les Neuf souhaitaient au départ, ils se montrent finalement satisfaits : en juillet 1975, le Quai d'Orsay considère que le principe de l'inviolabilité des frontières « n'est pas la consécration pure et simple du *statu quo* […] : l'acte final de la CSCE n'est pas un traité et ne contient pas d'obligations juridiques, mais de simples déclarations d'intention politiques et morales »[61]. Ainsi, la signature de l'Acte final d'Helsinki n'affecte guère la position des Etats participants qui n'ont jamais reconnu l'annexion des pays baltes et elle ne change pas les fondamentaux de la question allemande.

---

[55] Note complémentaire de G. Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.
[56] Télégramme CPE/MUL ETR 1410, d'Andréani, 24 décembre 1974 ; circulaire n°75, d'Arnaud, 28 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[57] Télégramme au départ, vers Washington, 19 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[58] Gottfried NIEDHART, « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », *art.cit.*, p.49.
[59] Note CSCE n°82, 17 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.
[60] Télégramme n°970/77, de Fernand-Laurent, 17 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[61] Note CSCE n°167, 18 juillet 1975. AN, 5 AG 3 934. RFA.1975.

L'égalité et l'interdépendance des principes

On l'a vu, pour la France et les autres pays de l'Ouest, il faut absolument éviter que le principe d'inviolabilité des frontières ne soit présenté par Moscou comme ayant une valeur supérieure aux autres. Aussi, le projet français de Déclaration sur les principes présenté en octobre 1973 à Genève comprend-t-il, dans ses clauses finales, l'idée d'égalité des principes et celle selon laquelle chaque principe doit être interprété dans le contexte des autres de façon à ce qu'ils ne puissent être mis en opposition les uns contre les autres. En outre, dans leurs conversations confidentielles avec les Soviétiques à Genève – manœuvre que les autres Occidentaux n'apprécient guère lorsqu'il la découvre – puis à Rambouillet en décembre 1974, les Français tentent de parvenir à un compromis sur la valeur égale des principes[62], démontrant leur attachement à un lien solide entre l'inviolabilité des frontières et leur changement pacifique, tel qu'il est rendu possible par le principe I sur l'égalité souveraine. Confiants, les Allemands décident de laisser la France conduire la négociation sur cette question[63].

L'URSS, qui sur ce sujet ne traite qu'avec la France, se dit disposée à admettre non pas l'égalité des principes mais l'égalité dans l'application des principes qui ont tous, à ses yeux, « une importance primordiale »[64] : par cette subtilité de langage, les Soviétiques essayent d'imposer leur conception du Décalogue selon laquelle chaque principe, considéré de manière indépendante des autres, doit être rigoureusement appliqué. Le respect de l'inviolabilité des frontières étant plus facile à vérifier que celui de l'autodétermination des peuples, Moscou ne prend aucun risque en réclamant l'égalité dans l'application. Par conséquent, les Français buttent longtemps sur le refus soviétique d'accepter une formule admettant que chaque principe de la Déclaration doit s'interpréter dans le contexte de tous les autres[65] : d'après Gromyko, une telle phrase signifie qu'il y aura autant d'interprétations que d'Etats participants[66]. De fait, dans un premier temps, l'URSS accepte seulement de mentionner que les principes « doivent être respectés également sans réserve »[67]. Mais les Etats-Unis, la RFA et la Grande-Bretagne demandent à la France d'obtenir la « valeur égale » des principes afin de placer l'inviolabilité des frontières sur le même plan que les principes les moins appréciés des Soviétiques tels que le changement pacifique des frontières, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou l'égalité de droits des peuples et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Paris lie alors officiellement la question de l'égalité des principes à celles de l'inviolabilité des frontières et de la protection des droits antérieurs : la France n'admettra leur enregistrement concomitant qu'une fois dégagé des formules qui lui conviennent sur chacun de

[62] Note de Gabriel Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[63] Réunion des directeurs politiques français et allemand, 21 février 1975, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.
[64] Note CSCE, 21 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[65] Note CSCE, 9 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3038.
[66] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 11 juillet 1974, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[67] Note CSCE n°37, 19 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.

ces trois points[68]. C'est Jacques Andréani et Jean Sauvagnargues en personne qui règlent le problème, lors de leur voyage à Moscou en mars 1975, au cours d'un entretien plutôt cocasse :

> Gromyko : « Qu'est ce qu'il y a de mauvais dans notre formule ? Oui, ils voudraient « valeur égale », parce que cela signifie « ouverture des frontières et des cabarets » ! Nous n'avons en fait pas d'objection contre les cabarets… »
>
> Sauvagnargues : « Vous avez d'ailleurs à Moscou d'excellents cabarets. J'ai été une fois à l'Arakvi. C'était très bien… »
>
> Gromyko : « Oui, ce qu'ils veulent, c'est l'égalité entre « inviolabilité des frontières » et « ouverture des cabarets ». On a tant discuté à Genève des cabarets, qu'en URSS ce terme sera bientôt une injure. Comme par exemple « diable ! » ou je ne sais quoi d'autre… Nous devrions nous en tenir fermement à cette formule qui nous paraît raisonnable. »[69]

Le ministre des Affaires étrangères obtient finalement de Gromyko l'inclusion de l'expression « en conséquence » avant le membre de phrase sur l'application des principes. Ainsi est-il dès lors précisé que si ceux-ci s'appliquent également et sans réserve, c'est parce qu'ils sont tous primordiaux, ce qui revient indirectement à dire qu'ils ont une valeur égale[70]. La Déclaration affirme donc que tous ses principes « sont dotés d'une importance primordiale » et, qu' « en conséquence, ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'eux s'interprétant en tenant compte des autres ».

En juillet 1975, les Neuf se montrent pleinement satisfaits : grâce à la clause sur l'égalité et l'interdépendance des principes, l'inviolabilité des frontières apparaît comme un corollaire du non-recours à la force, perçu comme l'interdiction de porter atteinte ou de changer les frontières par la force. En outre, le texte sur le changement pacifique des frontières inséré dans la définition du principe de la souveraineté constitue une confirmation ultérieure que la Déclaration n'implique d'aucune façon l'immuabilité des frontières[71].

De l'importance égale des principes découle l'interdépendance de ceux-ci. Cela relève d'une justification politique mais aussi logique : la non-intervention procède de l'égalité souveraine et implique le non-recours à la force, l'auto-détermination est liée au respect des droits de l'homme et suppose la non-intervention, le non-recours à la force garantit l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale tout en exigeant le règlement pacifique des différends[72].

La France a joué un rôle central dans l'élaboration de cette formulation, démontrant son soutien aux conceptions allemandes et à l'idée de réunification de l'Allemagne : jusqu'au bout, elle est restée fidèle à l'idée qu'elle se fait, depuis l'époque du général de Gaulle, de l'inviolabilité des frontières et de leur changement pacifique. Aussi peut-on considérer le Décalogue comme une forme de consécration de certains principes chers à la diplomatie française.

---

[68] Télégramme n°929/31, de Fernand-Laurent, 14 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[69] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[70] Entretien Laboulaye/van Well, 27 mars 1975, Bonn ; note CSCE n°106, 16 mai 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.
[71] Rapport du Comité politique, CP(75)23 P, 8 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[72] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.79.

2. La négociation des autres principes territoriaux

L'égalité souveraine et le respect des droits inhérents à la souveraineté

Pour la France, la référence aux droits inhérents à la souveraineté n'est pas des plus souhaitables mais, comme l'observe Jean Sauvagnargues, elle est quasi impossible à écarter puisqu'elle se trouve déjà dans les Recommandations d'Helsinki, et même dans la Déclaration des Nations Unies sur les relations amicales[73]. Le risque, selon les Français et leurs partenaires des Neuf, est que ce principe contienne des concepts qui puissent limiter la coopération entre Etats, entre personnes et entre organismes non gouvernementaux ou qui puissent porter atteinte au respect des droits de l'homme[74]. Il s'agit donc d'éviter toute formule susceptible de sanctionner la primauté du droit interne sur les obligations internationales des Etats[75].

Or, dans le texte qu'elle présente le 4 juillet 1973 à Helsinki, l'URSS définit l'égalité souveraine par la faculté des « Etats participants agissant comme titulaires de la souveraineté sur leur territoire, d'organiser leurs relations mutuelles sur la base de l'égalité et du respect des droits inhérents à la souveraineté ». D'emblée, on craint à l'Ouest que pareille définition de la « souveraineté interne » conduise à l'étatisation des activités de coopération et à l'institution d'une responsabilité internationale des Etats pour les activités de leurs ressortissants. De fait, les délégations occidentales tentent d'élargir le concept en faisant prévaloir le droit à l'autodétermination qui figure dans les textes français et yougoslave[76]. Elles parviennent ainsi à insérer une référence « à l'égalité juridique, à l'intégrité territoriale, à la liberté et à l'indépendance politique ».

Pour se prémunir contre les effets de la troisième corbeille et des principes sur les droits de l'homme et l'autodétermination, l'URSS réussit à introduire une référence au droit de l'Etat souverain de légiférer sur son propre territoire, sans pour autant arriver à insérer le morceau de phrase relatif aux « coutumes et traditions » destiné à faire barrage à une invasion de la production littéraire anti-communiste. Elle obtient ainsi, en échange de l'insertion dans le dixième principe du devoir de chaque Etat de se conformer à ses obligations juridiques en droit international et d'appliquer toutes les dispositions de l'Acte final, une phrase prévoyant que les pays de la CSCE « respectent le droit de chacun d'entre eux de choisir et développer son système politique, social, économique et culturel ainsi que son droit de déterminer ses lois et règlements »[77].

De son côté, la France insiste pour introduire l'idée selon laquelle chaque Etat a le droit de « définir et de conduire à son gré ses relations avec les autres Etats »[78]. C'est dans cette optique qu'est finalement insérée dans ce principe la phrase flottante sur le changement pacifique des frontières. Surtout, les Français parviennent à faire prévaloir l'un des paramètres fondamentaux

[73] Note CSCE, 13 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[74] Document CSCE, 27 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[75] Rapport du comité politique des Neuf, 10 septembre 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[76] Jean KLEIN, « Les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe débattus dans le cadre de la première commission de la CSCE », *art.cit.*, p.625.
[77] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[78] Documents CSCE/II/A/16, 25 janvier 1974 et CSCE/II/A/21, 31 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 8.

de leur politique étrangère telle qu'elle a été développée par le général de Gaulle : les Etats participants « ont aussi le droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux, y compris le droit d'être partie ou non à des traités d'alliance. »[79] Ce passage intègre de fait l'appareil « anti-doctrine Brejnev » – en vertu de laquelle l'appartenance au bloc soviétique est irréversible – mis en place par les Occidentaux au sein du Décalogue. François Plaisant se souvient avoir « vendu cela à [son] partenaire soviétique Mendelevitch en lui disant que c'était l'OTAN qui était visée, que la France voulait en sortir » : « je ne sais pas s'il m'a cru »[80].

L'intégrité territoriale

La négociation de ce principe est directement liée à celle sur l'inviolabilité des frontières et leur changement pacifique dans la mesure où, dans l'esprit des représentants du pacte de Varsovie et du groupe de Bonn, la question de la réunification allemande en constitue la trame de fond. Dans son projet de Déclaration des principes, l'URSS s'appuie sur la notion d'intégrité du territoire pour proscrire expressément les revendications territoriales et jeter les bases d'une interprétation selon laquelle la CSCE reconnaît les réalités territoriales issues de la Seconde Guerre mondiale[81]. Par contre, pour la France et ses partenaires de la CPE, le respect de l'intégrité territoriale constitue une obligation concrète découlant du principe général de non-recours à la force. Toutefois, la réaffirmation de ce principe n'empêche pas les Etats participants d'effectuer par voie d'accord « une modification de leur patrimoine territorial ou du statut politique ou territorial d'un territoire, sans avoir recours à la force, en tenant pleinement compte du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou de la volonté de la population du territoire en question »[82]. Une telle perception des choses explique pourquoi les Français envisagent, dès octobre 1973, d'intégrer l'idée de changement pacifique des frontières dans le paragraphe sur l'intégrité territoriale si jamais elle ne peut être rattachée à celui sur l'inviolabilité.

Sur ce principe, l'URSS obtient un résultat moins satisfaisant que celui issu du traité germano-soviétique signé à Moscou le 12 août 1970, grâce notamment à l'acharnement de la France à faire triompher l'égalité et l'interdépendance des principes. En effet, contrairement au Décalogue, il n'y a dans le traité de Moscou qu'une faible articulation entre l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force. En outre, l'idée du changement pacifique figure dans le corps même de la Déclaration des principes alors que la RFA n'avait pu, lors de la signature du traité de 1970, « qu'émettre une déclaration unilatérale, sous la forme d'une lettre adressée au

[79] C'est ce principe que les Occidentaux opposeront aux Soviétiques en 1990 s'agissant de l'appartenance de l'Allemagne réunifiée à l'OTAN. Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande : de Yalta à Maastricht*, *op.cit.*, p.265.
[80] Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris.
[81] Document CSCE/I/3, 4 juillet 1973, URSS. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 1.
[82] Document CPE, CSCE (73)57D, 22 août 1973. AMAE, CSCE, vol.22.

gouvernement soviétique[83], soulignant que l'instrument en question ne portait pas atteinte à l'éventualité d'une unification du peuple allemand »[84].

Au final, le quatrième principe de la Déclaration proclame que « les Etats participants respectent l'intégrité territoriale de chacun des autres Etats participants » et qu'en conséquence « ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout Etat participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force ». La dernière partie de l'article est constituée des reliques du projet roumain sur le non-recours à la force, sur lequel nous revenons dans le paragraphe suivant ; il demande aux Etats participants de s'abstenir « de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international ».

Le non-recours à la force

Avec le non-recours à la force, on touche à l'essence même de la détente, dont l'un des paramètres de base est bel et bien de faire en sorte d'éviter le retour de tensions susceptibles de conduire l'Europe vers un nouveau conflit armé. Selon les Neuf, le fait que l'Europe ait été le théâtre principal des deux guerres mondiales justifie la présence, dans le Décalogue, du principe fondamental de l'interdiction du recours à la force[85]. Si personne ne conteste cette idée à Genève, la définition qu'en donnent les uns et les autres ne fait en revanche pas l'unanimité.

Dans le discours prononcé à Helsinki le 4 juillet 1973 par Gromyko, le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force est défini comme la « mise hors-la-loi de la guerre en tant que moyen de résoudre les problèmes internationaux »[86]. La définition soviétique rend illégal l'emploi de la force et néglige de tenir compte de situations justifiant le recours au droit de légitime défense individuelle ou collective. Ainsi, contrairement aux Occidentaux, l'URSS ne se réfère aucunement aux règles générales reconnues du droit international[87]. Pour la France, la conception de Moscou est bien trop éloignée de la notion d'inviolabilité des frontières que la RFA et l'Italie ont essayé de définir, durant les PMP, comme le non-recours à la force appliqué à la situation territoriale. Cette constatation n'est qu'une justification supplémentaire aux efforts déployés par les Français pour obtenir l'égalité et l'interdépendance des principes : le non-recours à la force, l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale doivent être placés sur le même plan et interprétés les uns par rapport aux autres. Le 25 janvier puis le 27 février 1974, la France, soucieuse d'obtenir un résultat satisfaisant sur le concept central de non-

[83] Voir le chapitre 3.
[84] Victor-Yves GHEBALI, « La CSCE et le mythe de l'immutabilité des frontières en Europe », *art.cit.*, p.26.
[85] Document CPE, CSCE (73)57D, 22 août 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[86] Télégramme n°3278/84, de Vimont, 4 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.22.
[87] Document OTAN C-M(73)75, rapport du président par intérim du Comité politique au niveau élevé, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.

recours à la force, propose un texte qu'elle présente comme un exemple de compilation des projets disponibles[88]. Parmi eux, celui de la Roumanie est particulièrement développé.

Les Roumains, inquiets que Moscou puisse intervenir sur leur territoire afin de mettre un terme à leurs velléités d'indépendance, souhaitent aller plus loin que la proclamation d'un simple principe interdisant le recours à la force et, contre le vœu des Soviétiques, préconisent une série de mesures concrètes parallèles au Décalogue et comprenant « la conclusion d'un traité concernant le non-recours à la force ou à la menace de la force en Europe » et l'obligation pour les Etats participants de « se consulter, aussi bien sur le plan multilatéral que bilatéral, au sujet de toute action qui mettrait en danger la paix et la sécurité en Europe et chercher de concert les solutions appropriées… »[89] Ce projet ainsi que celui de la Suisse sur le règlement pacifique des différends sont examinés, à Genève, au sein d'un « organe de travail spécial ». Même si les Roumains diminuent ensuite leurs ambitions, les Occidentaux refusent d'apporter un soutien décisif à un texte qui, après la conférence, pourrait être pris comme base pour l'élaboration d'un traité multilatéral de non-recours à la force établissant progressivement un système de sécurité paneuropéen[90]. Le risque serait de s'engager sur la voie d'un pacte de non-agression susceptible d'être considéré par l'Est comme un argument vers la disparition de l'OTAN et du pacte de Varsovie[91].

Le projet roumain suscite une gêne réelle chez les Français car s'il faut d'une part éviter d'avaliser un système régional de sécurité, il importe d'autre part de continuer à apporter le soutien traditionnel de la France à la volonté roumaine d'indépendance vis-à-vis de l'URSS. Paris cherche donc un moyen de concilier ces deux impératifs : il apparaît rapidement que la seule façon d'y parvenir est de rendre le texte roumain inoffensif tout en acceptant de l'intégrer dans l'Acte final. Dans un premier temps, les Français suggèrent d'inclure dans la Déclaration les quelques dispositions constructives de la proposition de la Roumanie, notamment celle qui porte sur l'interdiction de faire pénétrer ou de maintenir des troupes sur le territoire d'un autre Etat[92]. Une phrase en ce sens est insérée dans le paragraphe sur l'intégrité territoriale des Etats, malgré les réticences soviétiques[93]. Elle ne porte en aucun cas atteinte à la présence des troupes alliées en Allemagne du fait de la protection des droits quadripartites, analysée plus loin.

Dans un second temps, la France et ses partenaires acceptent de soutenir le projet roumain seulement s'il est édulcoré : la Roumanie consent à supprimer les paragraphes prêtant le plus à critique ; il ne s'agit plus de « décider d'adopter des mesures », mais de mettre en œuvre des recommandations[94]. Il ne reste finalement qu'un texte modéré dont le préambule affirme que les Etats participants « respecteront et rendront effectif » le non-recours à la menace ou à

[88] Documents CSCE/II/A/15, 25 janvier 1974 et CSCE/II/A/22, 27 février 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 8.
[89] Document CSCE/II/B/2.
[90] Projet de rapport du sous-comité CSCE, 15 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[91] Télégramme CPE, CSCE(73)84P.REV, 3 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[92] Note CSCE n°347, 8 octobre 1973 ; note CSCE n°43/DP, 20 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[93] Note CSCE n°178, 8 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[94] Note CSCE n°125, 7 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

l'emploi de la force[95]. Les Occidentaux acceptent par conséquent qu'il soit détaché de la Déclaration des principes, dont il risquerait de compromettre l'équilibre par des redites[96], et prenne la forme d'un instrument séparé sur le non-recours à la force. Cela ne va pas sans déranger le souhait soviétique de mettre le Décalogue en évidence dans le document final de la CSCE afin de souligner l'importance de l'inviolabilité des frontières et, par là, d'obtenir la reconnaissance multilatérale du *statu quo* européen[97].

Quant au principe sur le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force qui figure dans la Déclaration, il se présente comme un compromis en faveur duquel la France joue un rôle essentiel. Paris réussit en particulier à faire prévaloir, face à la définition restrictive des Soviétiques, l'idée selon laquelle les Etats de la CSCE doivent s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et la présente Déclaration »[98]. Une seule phrase provient du texte roumain : [les Etats participants] s'abstiennent aussi dans leurs relations mutuelles de tout acte de représailles par la force ». Le reste est issu des documents yougoslave et ouest-allemand ayant trait à l'absence de justification valable au recours à la force et à l'interdiction d'un tel recours pour résoudre les différends.

Le règlement pacifique des différends

Sur ce sujet, une partie non négligeable du paragraphe issu du projet de Déclaration proposé par la France en octobre 1973 figure dans l'Acte final, notamment le passage en vertu duquel, dans le but de parvenir à régler pacifiquement leurs différends, les Etats participants doivent recourir « à des moyens tels que la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou à d'autres moyens pacifiques de leur choix ». La Suisse propose de concrétiser ce principe en créant un système d'arbitrage et de conciliation. On l'a vu, ce projet a pour but de dépasser les ambigüités du non-recours à la force et d'aborder le problème de la sécurité en termes concrets en l'appliquant à la situation européenne.

Le système envisagé par les Suisses repose sur la distinction classique entre différends justiciables et différends non-justiciables[99]. Pour la France, cette proposition « qui prévoit en quelque sorte l'institution d'une Haute Cour européenne, contient des dispositions contraignantes inacceptables »[100]. On estime à Paris que les Etats participants à la CSCE ne sont pas encore parvenus à un degré suffisant de confiance dans leurs relations mutuelles pour accepter de se soumettre à des procédures de règlement obligatoire des conflits[101], preuve en est l'atmosphère tendue qui caractérise les relations franco-soviétiques dans les derniers mois de la présidence de Georges Pompidou ; il n'y aurait donc que des inconvénients à vouloir

[95] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.93.
[96] Note de synthèse, de Robin, 4 novembre 1974. AN, 5 AG 3 1059. Roumanie. 1974-81.
[97] Document CPE, 21 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[98] Document CSCE/II/A/12, France, 19 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 8.
[99] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.130.
[100] Note CSCE n°346, 9 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[101] Jean KLEIN, « Les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe débattus dans le cadre de la première commission de la CSCE », *art.cit.*, p.630.

imposer aux Etats des obligations qu'ils ne sont pas prêts à assumer[102]. Le projet suisse s'avérant inacceptable autant à l'Est qu'à l'Ouest, la Confédération helvétique décide de réduire ses prétentions dans l'immédiat en vue de renvoyer les chances d'une concrétisation du principe de règlement pacifique des différends à une phase ultérieure de la CSCE. L'Acte final prévoit ainsi une réunion d'experts chargés d'étudier une méthode de règlement pacifique des différends qui sera convoquée par la Suisse en 1978 après la première réunion sur les Suites à Belgrade en 1977[103].

II. La protection des droits et responsabilités quadripartites, priorité française

A la veille de son départ pour Genève en septembre 1973, François Plaisant est mis en garde par Jean Sauvagnargues, alors ambassadeur à Bonn : « Attention, les droits quadripartites, vous savez ce que vous avez à faire ! »[104] ; ce dernier souligne ainsi une fois encore l'importance que la France accorde à la préservation de ses droits et responsabilités sur Berlin et l'Allemagne. Dans ses mémoires, Jacques Andréani, chef de la délégation française à Helsinki et à Genève, souligne d'ailleurs que, pour la France, la première corbeille est indéniablement la plus importante parce que liée à la question allemande[105]. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que la diplomatie française s'engage dans les discussions sur le Décalogue en ayant en permanence à l'esprit le problème allemand et l'enjeu qu'il constitue pour la politique étrangère du pays. Cela se vérifie notamment, nous allons le voir, lorsqu'il s'agit d'aborder le dixième des principes de la première corbeille relatif à l' « exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international ».

Pour les avoir âprement défendus lors des négociations de 1970-1971, Jean Sauvagnargues fait figure, côté français, d'irréductible protecteur des droits et responsabilités quadripartites. Sur cette question, c'est principalement de lui que la délégation française à Genève tire ses instructions tout au long de la deuxième phase[106] : d'abord en tant qu'ambassadeur de France en RFA, puis lorsqu'il devient ministre des Affaires étrangères de Valéry Giscard d'Estaing en mai 1974. Dès lors, il est celui des ministres occidentaux qui suit le plus près les discussions sur la première corbeille : il apparaît très vite incollable sur le sujet, comme Kossyguine et Gromyko s'en aperçoivent à leurs dépens en mars 1975 quand Sauvagnargues démonte patiemment leurs arguments pour faire valoir la cohésion de la position française. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien si François Plaisant est chargé de représenter la France lors de la négociation du Décalogue : celui-ci secondait Sauvagnargues au moment des discussions quadripartites sur Berlin qui ont abouti à l'accord du 3 septembre 1971.

[102] Note CSCE, 5 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[103] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.133.
[104] Entretien avec François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris.
[105] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.48.
[106] Note CSCE du 13 février 1974. AMAE Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

1. Les craintes françaises vis-à-vis du Décalogue

Le problème qui se pose à la CSCE est identique à celui posé au cours de l'*Ostpolitik*, à savoir celui de la conciliation entre la normalisation de la situation de l'Allemagne et de l'Europe d'une part, et le maintien, d'autre part, d'un statut particulier donnant aux Quatre un droit de regard sur les affaires allemandes[107]. Rappelons que les droits et responsabilités quadripartites sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble sont à la fois la sauvegarde des secteurs occidentaux de Berlin, l'ultime vestige juridique de l'unité allemande et la garantie pour les titulaires d'avoir leur mot à dire dans tout règlement éventuel du problème allemand. Soigneusement réservés lors des traités passés par la RFA avec l'URSS et la Pologne, ils sont à la base de l'accord quadripartite du 3 septembre 1971 qui garantit l'accès civil de Berlin par la route, le rail et la voie d'eau et qui stipule que les liens entre Berlin et la RFA seront maintenus et développés, compte tenu de ce que Berlin n'est pas un élément constitutif de la RFA et n'est pas gouverné par elle. Sans instituer un statut de Berlin, l'accord se borne à régler des questions pratiques et fait expressément abstraction des divergences de vues juridiques, qui subsistent. Ainsi, pour les Soviétiques, l'accord ne porte que sur les secteurs occidentaux, alors que pour les trois pays de l'Ouest, il concerne toute la « région » comme le prouve sa division en trois parties dont la seconde seulement vise en toutes lettres les « secteurs occidentaux ». Seuls les Etats-Unis ont cédé en 1972 à une manœuvre soviétique tendant à citer dans un communiqué l' « accord quadripartite sur Berlin (Ouest) »[108].

La question est donc de savoir sur quoi reposent les craintes françaises quant à l'effet que pourrait avoir le Décalogue sur les droits et responsabilités quadripartites. Certes, aux yeux des gouvernements français, britannique et américain, la Déclaration des principes ne devrait avoir aucune force juridiquement contraignante ni affecter la nature des relations entre les Quatre et les deux Allemagne, mais, pour le Quai d'Orsay, il est indéniable que le même texte aura nécessairement, et quelles que soient sa forme et ses modalités d'adoption, un poids politique considérable. On est persuadé à Paris qu'il sera considéré, au moins par l'URSS et ses alliés, comme un document important, définissant les bases de l'ordre européen, et tout spécialement de l'ordre en Allemagne. Le risque est par conséquent que ces pays s'en servent pour combattre et contester les éléments de la situation en Allemagne qui sont favorables aux trois alliés et à la RFA.

Par ailleurs, du fait de la substance même de certains principes, entre autres du principe d'inviolabilité des frontières et de ceux qui concernent l'égalité souveraine des Etats et l'intégrité territoriale, on craint en France que les pays du pacte de Varsovie soient tentés de prétendre que les frontières allemandes ont été définitivement fixées, et de contester les droits et responsabilités des trois, réaffirmés par l'accord et la déclaration quadripartites[109].

Il faut également empêcher que la RFA et la RDA soient sur le même pied que les Quatre afin de ne pas atténuer voire effacer le quadripartisme. De même, étant donné que la CSCE

[107] Télégramme n°1844/58, de Sauvagnargues, 28 avril 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[108] Fiche de la sous-direction d'Europe centrale, 23 juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[109] Télégramme n°2548/53, de Morizet, 13 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.

accouchera d'un texte signé par tous les Etats européens, il importe d'éviter que cela donne vocation à toute l'Europe de se mêler des affaires allemandes. Ce risque serait accru si la CSCE avait des suites[110].

Enfin, Sauvagnargues s'inquiète que l'allusion, dans le dixième principe, à « tous les droits inhérents à la souveraineté », puisse servir à des revendications ultérieures de la RDA quant à tel ou tel droit de souveraineté qu'elle n'exerce alors pas, par exemple en matière aérienne. L'ambassadeur estime donc nécessaire d'insister sur une clause concernant le respect des obligations internationales antérieures qui couvre les droits quadripartites. Il faut, selon lui, que les Allemands comprennent que la réserve des droits est le seul moyen dont ils disposent pour préserver l' « option allemande »[111].

Mais, à la veille de la première phase de la CSCE à Helsinki, seule la France est convaincue de la nécessité d'intégrer une clause dans le Décalogue qui protègerait les droits quadripartites. Pour les Américains et les Allemands, un simple déclinatoire – c'est-à-dire une déclaration orale déclinant toute compétence de la CSCE sur les droits et responsabilités quadripartites sur l'Allemagne et Berlin – suffirait à se prémunir contre les interprétations des principes qui iraient à l'encontre des responsabilités des Quatre. La France et la Grande-Bretagne appuient l'idée germano-américaine sans la défendre : bien qu'un tel déclinatoire leur paraisse superflu après le récent rappel de leurs positions devant le Conseil de sécurité lors de l'entrée des deux Etats allemands à l'ONU, elles ne s'y opposent pas dans la mesure où les Allemands eux-mêmes n'y font pas d'objection[112].

Ainsi, le 28 septembre 1973, quand débutent les travaux de Genève, la France soulève, au nom des gouvernements de Londres, Washington et Paris, la question du statut particulier de Berlin en rappelant que l'adhésion des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France et de l'URSS à la Déclaration sur les principes devant régir les relations entre Etats « ne peut en aucun cas affecter les droits et responsabilités des quatre puissances et les accords, décisions et pratiques quadripartites correspondants qui s'y rattachent, auxquels se réfère la déclaration quadripartite du 9 novembre 1972 »[113].

La déclaration quadripartite du 9 novembre 1972 a été prononcée peu avant l'admission des deux Allemagne aux Nations Unies. L'entrée de la RFA et de la RDA à l'ONU aurait pu avoir pour effet, par le jeu du droit ou par le fait que la RDA devenait un Etat comme les autres, d'atténuer sinon d'effacer les droits et responsabilités quadripartites. Cette déclaration constitue une réserve que les deux Etats et l'organisation internationale ont acceptée et qui consolide l'ensemble des privilèges, de droit et de fait, nouveaux et anciens, dont disposent les Quatre pour ce qui est de Berlin et de l'Allemagne, et qui sont exorbitants du droit international classique. Sauvagnargues se félicite d'avoir ainsi évité autant la germanisation que l'internationalisation de la question allemande. « Le risque qui apparaît, maintenant, à

[110] Télégramme n°1844/58, de Sauvagnargues, 28 avril 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[111] Télégramme n°564/70, de Sauvagnargues, 11 février 1974. AMAE, CSCE, vol.33.
[112] Télégramme au départ n°502, de Courcel, 28 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2926.
[113] Document CSCE/II/A/6, France, 28 septembre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 6.

Genève est celui d'une dilution, européenne cette fois, de la situation particulière de l'Allemagne et, partant de notre position dans cette région. » C'est, selon lui, l'intention de l'URSS pour qui la nouvelle étape de normalisation à Helsinki doit remplacer un « indésirable ou impossible traité de paix »[114].

Pour les Français, il convient en effet d'éviter que la déclaration finale de la conférence puisse être interprétée comme signifiant que le problème allemand est définitivement résolu. Par conséquent, dans son projet de Déclaration sur les principes du 19 octobre 1973, la France intègre dans le corps du dixième principe un passage selon lequel les Etats participants « constatent que la présente Déclaration ne peut porter atteinte aux traités et accords bilatéraux et multilatéraux antérieurement souscrits par les Etats participants »[115]. Le principe X vu par les Français se lit donc de la sorte :

> « Les Etats participants reconnaissent que les obligations assumées par eux les uns envers les autres conformément au droit international les lient et doivent être exécutées de bonne foi. Ils constatent que la présente déclaration ne peut porter atteinte aux traités et accords bilatéraux et multilatéraux antérieurement souscrits par les Etats participants. Ils constatent aussi que rien dans la présente déclaration ne peut être interprété à l'encontre d'une disposition de la Charte des Nations Unies. Les Etats participants réaffirment qu'en cas de conflit entre les obligations souscrites par eux en vertu d'accords internationaux et les obligations qui sont les leurs aux termes de la Charte des Nations Unies, s'ils sont membres de cette organisation, ces dernières obligations prévaudront conformément à l'article 103 de la Charte des Nations Unies. »

Les Neuf s'engagent à défendre la proposition française lors de la réunion du sous-comité CSCE à Copenhague les 17 et 18 juillet 1973[116]. Or, malgré cette approbation, les Allemands sont très réticents à l'idée d'insérer dans le Décalogue des clauses réservant les accords antérieurs et réussissent à faire partager leurs réserves aux Américains et aux Néerlandais. Leur argument consiste à dire que la future Déclaration ne devant avoir en aucun cas valeur de traité, elle ne peut *ipso facto* porter atteinte aux traités existants ; il n'est donc pas nécessaire de le dire et en le disant on risque de jeter un doute sur le caractère « non-contraignant » de la déclaration. Les Allemands s'opposent également, concernant la rédaction française du dixième principe, à la référence aux dispositions de la Charte des Nations Unies, dans laquelle ils voient une allusion aux articles 53 et 107 relatifs aux ex-ennemis[117]. En effet, selon l'article 107 de la Charte, «aucune disposition de la présente Charte n'affecte ou n'interdit, vis-à-vis d'un Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte, une action entreprise ou autorisée, comme suite de cette guerre, par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action. » L'article 53 précise que « le terme "Etat ennemi" […] s'applique à tout Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte ». Le risque pour la RFA est que la formulation du dixième principe telle qu'elle est proposée par la France confirme le statut d'ennemi de l'Allemagne alors que les traités de l'*Ostpolitik* se sont efforcés de mettre à bas l'interprétation soviétique des articles en question.

---

[114] Télégramme n°1844/58, de Sauvagnargues, 28 avril 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[115] Document CSCE/II/A/12, France, 19 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 6.
[116] Note CSCE n°262, 7 août 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[117] Note CSCE n°126, 28 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

Au Quai d'Orsay, on sent dans les propos allemands une certaine amertume à l'égard de la France et de sa propension à vouloir constamment préserver ces droits quadripartites qui font instinctivement horreur à la RFA parce qu'ils rappellent en permanence que l'Allemagne reste un pays soumis aux vainqueurs de 1945 :

> « En fait il y a gros à parier que les Allemands ne voient précisément dans notre article 10 qu'un rappel de ces droits quadripartites, précieux pour leurs thèses mais si pesants à leur cœur. L'*Auswaertiges Amt* craint sans doute que l'URSS n'y trouve, elle, une consécration nouvelle des accords de Potsdam. Il nous reproche aussi de rappeler la priorité due aux obligations de la Charte, ce qui est compris au bord du Rhin comme une allusion aux articles 53 et 107. »[118]

La délégation française s'évertue à exposer aux Allemands que les meilleures précautions juridiques ou apparemment telles, surtout les précautions verbales du genre déclinatoire dont ils sont enclins à se délecter, ne mettent pas complètement à l'abri d'une exploitation des futurs textes de la CSCE non seulement contre les droits quadripartites mais, qui sait, contre la construction européenne, et qu'une sûreté comme celle de la réserve des accords antérieurs ne peut pas nuire aux Occidentaux ; elle ne risque pas, en revanche, de renforcer la « doctrine Brejnev » qui n'a pas besoin de tels appuis. Pour Paris, le meilleur parti à prendre semble être d'insister auprès de l'*Auswaertiges Amt* pour qu'il cesse de combattre en sous-main l'article 10 du projet français auquel il a officiellement souscrit le 20 novembre 1973 à Copenhague[119], article d'autant plus indispensable à partir d'avril 1974 que la réserve des droits quadripartites doit équilibrer la concession faite par les Occidentaux sur l'inviolabilité des frontières[120]. Preuve en est qu'au printemps 1974, les Etats-Unis évaluent la situation de la même manière que le font les Français et deviennent les plus fervents soutiens du projet français de protection des droits antérieurs[121].

Néanmoins, à partir de mai 1974, le Quai d'Orsay préconise également l'idée, fermement soutenue par les Britanniques[122], de formuler à la fin de la conférence de Genève une réserve orale concernant les droits et responsabilités quadripartites lorsque seraient approuvés les textes élaborés au cours de la CSCE. Il revient selon Paris au groupe de Bonn d'étudier les problèmes liés à cette question tant en ce qui concerne la procédure que la formulation[123]. L'arrivée de Sauvagnargues aux Affaires étrangères explique l'insistance soudaine avec laquelle les Français défendent cette initiative.

Avec la venue de Schmidt à la chancellerie et celle de Genscher au ministère des Affaires étrangères, la RFA revoit sa position et se rallie à l'idée de réserver les droits quadripartites au moment de l'adoption des documents finals de la CSCE[124], de même qu'ils révisent leur point de vue quant au dixième principe. La RFA abandonne ainsi ses positions parfois ambiguës des premiers mois de la négociation et défend des idées plus proches de celles de la France. Cela est dû d'abord à la vigilance de l'opposition CDU en RFA sur tout ce qui touche aux rapports

[118] Note CSCE n°199, 4 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[119] Note CSCE du 13 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[120] Entretien Puaux/van Well, 7 octobre 1974, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3020.
[121] Télégramme n°2159/63, de Morizet, 17 mai 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[122] Télégramme n°2542/47, de Morizet, 13 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[123] Circulaire n°319, de Courcel, 30 avril 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[124] Circulaire 408, de Courcel, 12 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.

avec l'Est, ensuite à l'état des rapports avec la RDA, notamment depuis l'affaire Guillaume[125], enfin à la constatation ouest-allemande de la difficulté des négociations sur certains points chers à la République fédérale comme les MDC et le regroupement des familles[126]. D'un point de vue général, Helmut Schmidt poursuit la politique de son prédécesseur en lui conférant un caractère plus réaliste : il s'oriente davantage vers la coopération économique avec l'Est et évite de multiplier les projets ambitieux comme le faisait Egon Bahr. Il est surtout le chancelier qui pousse à son paroxysme l'entente avec la France. Par conséquent, en juin 1974, les Français revoient la formulation de leur dixième principe, de concert avec les Allemands, préalablement au dîner quadripartite d'Ottawa, prévu le 18 juin[127].

A Ottawa, Sauvagnargues souligne d'entrée de jeu les risques que pourrait présenter pour les droits quadripartites et l'option allemande la déclaration de principes en cours de discussion à Genève. D'après le ministre français, un rappel de la lettre sur l'unité ou un nouveau déclinatoire, auquel les Russes refuseraient certainement de s'associer, ne pouvant être envisagé, la seule formule possible est une bonne rédaction du dixième principe indiquant que la déclaration « ne peut porter atteinte aux traités et accords bilatéraux et multilatéraux antérieurement souscrits par les Etats participants <u>ou qui les concernent</u> ». C'est la formule « ou qui les concernent » qui est destinée à couvrir les droits quadripartites ; elle couvre également tous les arrangements passés par les trois Occidentaux – France, Royaume-Uni, Grande-Bretagne – depuis 1952-1954[128].

Les objections allemandes à cette formule, dans laquelle les autorités fédérales voient une référence aux articles 53 et 107 de la Charte des Nations Unies, sont compréhensibles mais paraissent sans fondement réel selon le ministre français : les articles 53 et 107 concernent uniquement une éventuelle action collective des Quatre, en dehors des procédures de l'ONU. Quant à l'adjonction de la formule « qui les concernent », elle ne devrait pas, selon les Français, susciter de difficultés majeures de la part des Soviétiques, puisqu'elle est reprise à la fois du traité entre la RFA et la Pologne, et d'un article du traité interallemand sur le fondement de leurs relations. Elle empêcherait d'autre part la RDA de prétendre que la CSCE a créé un nouveau système de droit qui rend caduques les obligations qui lui incombent[129].

A la suite du dîner quadripartite du 18 juin, la France propose au groupe de Bonn un texte sur le dixième principe, qui reprend la formulation exprimée par Sauvagnargues à Ottawa, et presse ses partenaires et l'URSS de l'adopter[130]. En effet, la France craint une initiative des NNA contrecarrant les projets des Trois Occidentaux sur la protection des accords antérieurs, d'autant plus que les Neutres envisagent de proposer une phrase stipulant que « dans l'exercice de leurs droits souverains, y compris le droit de fixer leurs lois et leurs règlements, les Etats participants prendront dûment en considération les obligations et engagements qu'ils assument

[125] Günter Guillaume, conseiller personnel de Willy Brandt depuis 1972, est arrêté en avril 1974 pour espionnage pour le compte de la RDA. Le scandale conduit Brandt à la démission.
[126] Note CSCE n°126, 28 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[127] Note CSCE, 12 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3038.
[128] Télégramme n°2563/69, de Morizet, 13 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[129] Télégramme au départ n°497/510, de Puaux, 20 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[130] Note du 6 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.

en vertu de la présente déclaration. » Une telle formule irait directement à l'encontre des buts poursuivis à la CSCE par les puissances occidentales. D'une part, elle donnerait un caractère contraignant en droit aux conclusions qui s'élaborent à Genève. D'autre part, elle établirait la primauté des principes et non celle des accords intérieurs.

De fait, le 11 juillet 1974, Jean Sauvagnargues défend bec et ongles sa conception du dixième principe à Moscou et enjoint à l'URSS de soutenir, dans son intérêt, la position française :

> « Il faut que nous évitions que la future déclaration sur les principes ne soit présentée par tel ou tel comme une novation juridique privant d'effet ce que les Quatre puissances ont affirmé en septembre 1971 et novembre 1972. Au contraire cela doit être confirmé, c'est, je crois, visé dans le principe qui porte sur la réserve des traités et accords antérieurs auquel ont souscrit les Etats participants. Il faut insister et être attentif. Je souhaiterais que le libellé sur ce point réserve les accords ou les traités antérieurement souscrits par les Etats participants « ou qui les concernent ». En effet, nombre d'obligations qui leur incombent ne résultent pas de textes signés par les deux Etats allemands. Il nous faut être attentif à un dialogue trop exclusif des deux Etats allemands. Il faut que nous conservions un droit de regard sur l'évolution du problème allemand. Permettez-moi d'ajouter un mot : la formule « qui les concerne » est celle qui est employée dans le traité fondamental entre les deux Allemagnes. »[131]

Les Soviétiques ont déjà pris les devants en proposant un contre-projet selon lequel les Etats participants constatent que la Déclaration des principes « ne peut affecter et n'affectera pas les traités et les accords, ainsi que les arrangements conformes au droit international, bilatéraux et multilatéraux, antérieurement souscrits par eux ou qui les concernent, et les droits et les obligations des Etats participants découlant de ces documents. » La première version de cette phrase se réfère explicitement aux droits quadripartites et parlent d' « obligations contractées » par les Etats participants ; grâce à l'intervention directe de Sauvagnargues à Moscou, Gromyko consent à supprimer ces deux passages. Le ministre français s'appuie sur les arguments selon lesquels d'une part les trente-cinq pays de la CSCE n'accepteraient certainement pas que les quatre puissances apparaissent noir sur blanc dans l'Acte final et, d'autre part, les Etats participants n'ont pas « contracté » d'obligations mais ont « des » obligations[132]. En outre, l'Ouest n'admet pas que les droits « découlent » des traités[133].

Les discussions au groupe de Bonn se révèlent difficiles en raison des réticences persistantes de la RFA concernant la référence à la Charte des Nations Unies. Or, pour Londres et Paris, cette référence est indispensable dans la déclaration sur les principes. Les Français usent alors de toute leur influence sur leurs collègues allemands pour les convaincre de maintenir ce passage[134]. Finalement, le 27 août 1974, les Quatre – France, Royaume-Uni, Etats-Unis, RFA – se mettent d'accord sur la rédaction du dixième principe, légèrement amendé en novembre pour répondre à certaines objections britanniques et allemandes : « les Etats participants constatent que la présente Déclaration ne peut affecter et n'affectera pas leurs droits, obligations ou responsabilités, non plus que les traités, accords et arrangements conformes au droit international qui les reflètent, antérieurement souscrits par eux ou qui les

[131] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 11 juillet 1974, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[132] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 11 juillet 1974, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[133] Note du 6 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.
[134] Note du 6 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.

concernent »[135]. Ainsi, c'est à la demande des Allemands, qu'est ajouté le terme de « responsabilités », destiné à faire équilibre aux « droits » des Quatre et aux « obligations », où Bonn voit une allusion à Potsdam[136]. Les Neuf avalisent la formulation des Quatre, avec un bémol pour les Italiens et les Néerlandais, nous allons y revenir. Dès lors, les Occidentaux s'accordent pour que la France, en flèche sur la question de la protection des droits antérieurs, mène le jeu à la CSCE en ce qui concerne la défense de leurs positions sur le dixième principe[137].

A Genève, les Français multiplient les conversations confidentielles avec les Soviétiques pour parvenir rapidement à un compromis[138] ; face à l'offensive des NNA, la France se montre particulièrement pressée d'obtenir satisfaction sur la protection des droits quadripartites. Tout semble se régler à Rambouillet lorsque Gromyko donne son accord à Sauvagnargues sur la formule mise au point par le groupe de Bonn[139] : à la suite de la visite de Brejnev à Paris du 4 au 7 décembre 1974, la France propose à Genève, le 12 décembre, d'intégrer dans le corps du dixième principe une disposition stipulant que les Etats participants « constatent » que le décalogue « ne peut affecter et n'affectera pas leurs droits, obligations ou responsabilités, non plus que les traités, accords et arrangements conformes au droit international qui les reflètent, antérieurement souscrits par ces Etats ou qui les concernent »[140]. Dès lors, l'URSS se pose en défenseur acharné du texte français qui, selon le chef de la délégation soviétique Kovalev, « ne saurait être modifié et n'est pas négociable »[141].

2. La France contre les Neutres et non-alignés

Contrairement aux espoirs émis par la France, la question est encore loin d'être résolue au début de l'année 1975. Le texte français est vivement critiqué par les NNA – notamment Chypre, Malte, la Suède et la Suisse – la Roumanie et certains petits pays de l'OTAN comme la Grèce parce qu'il ne mentionne plus la Déclaration quadripartite du 9 novembre 1972 : en raison de son caractère général, le membre de phrase « qui les concernent » peut être notamment interprété dans un sens favorable à la doctrine Brejnev. De plus, la proposition française crée, parmi les participants à la CSCE, une discrimination entre grandes et moyennes puissances que l'Acte final récuse par ailleurs : elle met en valeur le rôle prééminent des

[135] Circulaire n°642, de Puaux, 6 septembre 1974 ; télégramme n°4056/59, de Fernand-Laurent, 27 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[136] Note de la Sous-direction d'Europe centrale, 18 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[137] Télégramme n°3090/95, de Wormser, 22 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[138] Note CSCE n°208, 26 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[139] Note CSCE du 9 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3038.
[140] Documents CSCE/II/A/31, 12 décembre 1974 et CSCE/II/A/31/Rev.1, France, 13 décembre 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 8.
[141] Télégramme n°173-176, de Fernand-Laurent, 30 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

Quatre[142]. Ainsi, la France est accusée d'adopter une attitude qu'elle a toujours dénoncée : elle va au-delà des intérêts des petits et moyens Etats d'Europe pour ne privilégier que ceux des Grands ; il en va de même lorsqu'elle négocie secrètement avec les Soviétiques sur certains points encore en suspens.

Déjà, en février 74, la Yougoslavie indiquait à la France ne pas comprendre pourquoi on introduisait « dans un texte de portée générale concernant toute l'Europe une disposition visant une situation particulière »[143]. En effet, tour à tour, les NNA exposent aux Français les conséquences que leur texte pourrait avoir sur leur situation territoriale, marquée par les vicissitudes du XXe siècle.

Ainsi, à l'hiver 1974-75, Chypre, encore sous le choc de sa partition à la suite de l'intervention turque durant l'été, considère que ce texte est de nature à confirmer le droit d'intervention dans l'île des puissances garantes et ne peut l'accepter, d'autant plus qu'elle y voit la confirmation des traités de Zurich et de Londres de février 1959 au nom desquels Chypre accédait à une indépendance limitée par le « parrainage » de la Turquie, de la Grèce et de la Grande-Bretagne[144]. Face à cet argument, la France fait valoir l'idée que la réserve dont il s'agit n'immobilise pas les situations qu'elle a pour objet de préserver. Fondées en droit, ces situations sont susceptibles de changements ultérieurs, par des accords valables sur le plan juridique[145]. Paris affirme en outre que le texte français ne vise que les droits quadripartites, comme le prouve la singularité même du style. Le rapprochement des « droits, obligations ou responsabilités », la mention distincte des accords « qui les reflètent », la précision finale « qui les concernent », sont autant de traits *sui generis* du droit quadripartite, empruntés à une gamme de textes qui vont des déclarations quadripartites du 5 juin 1945 à celle du 9 novembre 1972, en passant par les accords de Paris de 1954, les traités à l'Est de la RFA en 1970 et l'accord de Berlin en 1971 sans oublier le déclinatoire élevé par les trois puissances à l'ouverture de la deuxième phase de la CSCE à Genève[146].

En janvier 1975, Valentin Lipatti, chef de la délégation roumaine à la CSCE, se plaint auprès de l'ambassadeur français à Bucarest que le texte français du dixième principe mentionne des obligations et des responsabilités sans en indiquer la source. Cette imprécision peut ouvrir la voie à des interprétations abusives. Lipatti rappelle que la « doctrine Brejnev » est fondée sur certaines « responsabilités » que l'URSS s'arroge au sein du camp socialiste. La Roumanie souhaiterait donc que l'on précise qu'il s'agit d'obligations et de responsabilités « découlant d'accords internationaux ou de normes du droit international ».

---

[142] Télégrammes n°756 à 767, de Fernand-Laurent, 3 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[143] Télégramme NR 204/207, de Sébilleau, 28 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[144] Télégramme n°247-54, de Fernand-Laurent, 4 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[145] Télégramme n°401-404, de Fernand-Laurent, 13 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[146] Circulaire n°157, de Courcel, 24 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

Pour des raisons similaires, Bucarest s'inquiète également de la référence, toujours dans la formule française, aux accords « conclus par les Etats participants ou qui les concernent ». On voit bien ce qui est visé par ce dernier membre de phrase, et les Roumains comprennent parfaitement que l'on ne puisse pas citer nommément l'Allemagne, mais, là aussi, l'imprécision pourrait susciter des interprétations tendancieuses. Lipatti rappelle le précédent du pacte germano-soviétique qui contenait des clauses secrètes concernant notamment la Roumanie[147].

Dans ces conditions, les délégations des NNA réclament l'abandon, dans la déclaration sur les principes, de toute réserve relative au problème allemand : pour eux, une telle réserve n'est pas nécessaire puisque les documents finals de la CSCE ne seront pas contraignants et ne pourront de ce fait remettre en cause des droits existants. Ces pays préfèrent que soit effectuée une déclaration séparée des Quatre puissances, comme lors de l'entrée des deux Etats allemands aux Nations Unies[148].

Face à cette situation, le Quai d'Orsay demande à ses ambassadeurs en pays neutres de convaincre ces derniers en se basant sur trois arguments. En premier lieu, il s'agit d'appuyer l'idée selon laquelle les droits et responsabilités quadripartites sont à la base des traités et accords qui ont jalonné la consolidation de la situation en Europe telle qu'elle résulte de la Seconde Guerre mondiale, et qui ont rendu possible la réunion de la CSCE. Tout ce qui pourrait les affecter risquerait d'ébranler, non la position des Quatre, mais la stabilité de l'Europe. Sur un plan concret, il importe notamment de veiller à ce que la RDA ne puisse être incitée à mettre un jour en cause les restrictions qui lui ont été imposées touchant les accès à Berlin. Deuxièmement, pour répondre aux craintes relatives à la doctrine Brejnev, Paris rappelle que cette « doctrine » n'est fondée ni sur des droits, ni sur des textes, mais sur la solidarité des partis et des systèmes dont, pour les juristes marxistes, le droit n'est qu'une superstructure[149]. Le troisième argument est celui que les Français soutiennent auprès des Chypriotes.

Seule l'Autriche se rallie au texte quadripartite sans discuter. Les autres paraissent plus sceptiques. La Yougoslavie y est carrément hostile, notamment parce que cela pourrait favoriser les prétentions italiennes sur la zone B de Trieste[150]. L'Italie a également du mal à accepter la proposition française, car celle-ci fait ressortir la sensibilité italienne à tout ce qui peut toucher sa situation à la suite de la Deuxième Guerre mondiale[151].

---

[147] Télégramme n°3/12, de Levasseur, 10 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[148] Télégramme n°247-54, de Fernand-Laurent, 4 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[149] Circulaire n°157, de Courcel, 24 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[150] En mai 1945, Trieste est libérée par les partisans communistes de Tito et par les troupes néo-zélandaises. La ville est alors réclamée à la fois par la Yougoslavie et par l'Italie. En 1947, le traité de Paris crée un « territoire libre de Trieste » contrôle par l'ONU et coupé en deux : la zone A, qui comprend la ville de Trieste, est occupée par les Anglais et les Américains ; la zone B, avec la ville de Capodistria, revient aux Yougoslaves. En 1954, l'Italie récupère la zone A.

[151] Circulaire n°75, d'Arnaud, 28 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.

De même, les Hongrois, qui ne s'opposent pas à l'adoption d'une clause sur la réserve des traités et accords antérieurs, font valoir qu'elle devrait avoir une portée générale et dépasser le cadre de la première corbeille : la Hongrie dispose, dans le domaine économique, de droits qui découlent de ces accords et qui doivent aussi être sauvegardés[152]. En effet, les dirigeants de ce pays ont cherché à développer, depuis 1968, un modèle original au sein des économies du bloc de l'Est, modèle que l'on peut qualifier de « socialisme de marché »[153]. Les firmes y sont libres d'organiser leurs marchés comme elles l'entendent, en se fondant sur l'information donnée par le système des prix ; l'Etat, les entreprises et les salariés se répartissent la valeur ajoutée drainée par la fiscalité ; l'économie se spécialise grâce à l'ouverture au commerce extérieur ; l'économie secondaire est tolérée.

Quant à Malte, ses objections au texte français ont trait aux nombreux accords qu'elle a passés, au cours de la période coloniale, avec la Grande-Bretagne et des pays tiers. Même si la France assure que ce texte ne vise que l'Allemagne, le gouvernement maltais ne saurait souscrire à une formule qui paraît impliquer une reconnaissance de ces accords et de leurs conséquences pour Malte[154].

D'un point de vue général, ce sont les mentions de « responsabilités » et « qui les concernent » qui inquiètent le plus les NNA et la Roumanie[155]. Alors que Britanniques, Américains et Soviétiques se montrent prêts à modifier le texte pour le rendre acceptable aux autres pays[156], les Français, évoquant les conditions difficiles dans lesquelles le document a été mis au point, prônent la prudence et la fermeté[157].

Excédés par l'attitude des Neutres et non-alignés, ils décident, en mars 1975, d'user de leur principal moyen de pression pour renforcer leur position et faire comprendre à l'ensemble des

---

[152] Note CSCE n°107, 20 mai 1975. AMAE, Europe 1971-76, Hongrie, vol.3337.

[153] Xavier Richet, « La régulation des économies socialistes est-européennes 1950-1991 : permanence, évolution, rupture », in Elisabeth DU REAU, Christine MANIGAND, *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, *op.cit.*, pp.203-220.

[154] Télégramme n°34/40, de Boyer, 3 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[155] Croyant bien faire, la délégation soviétique approche les NNA pour tenter de les rassurer quant à la portée du dixième principe : les propos du représentant de l'URSS à la première commission, Mendelevitch, ont un effet désastreux et accroissent l'hostilité des Neutres au projet français.

[156] Ainsi, début mars, François Plaisant, négociateur français du Décalogue, repousse une nouvelle formulation proposée par les Etats-Unis sous prétexte qu'elle est encore plus difficilement acceptable par les Neutres (Télégramme au départ n°151/53, de Courcel, 4 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927). Or, c'est surtout la France elle-même qui ne peut l'admettre : le Département d'Etat américain soumet une proposition dans laquelle les « droits et responsabilités » sont qualifiés de « légaux ». Or, selon Paris, les droits et responsabilités quadripartites ne proviennent pas d'accords internationaux mais « de la qualité de puissance victorieuse des Etats-Unis, de l'URSS, de la Grande-Bretagne et de la France ; certains seulement de ces droits et responsabilités sont consignés dans des accords ou arrangements » (Télégramme n°939/944, de Wormser, 12 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118). En outre, l'adjectif « légaux » peut être interprété, notamment par la RDA, comme signifiant « conformes au droit international », mais la plupart des droits quadripartites, tels les couloirs aériens et l'occupation militaire à Berlin, sont, autant que la doctrine Brejnev, exorbitants du droit international commun. Par conséquent, si cet adjectif peut s'appliquer aux « accords et arrangements », il ne peut l'être aux « droits et responsabilités ». En revanche, la France, tout comme les Neuf et l'URSS, est prête à se rallier à l'idée américaine d'insérer la formule sur la réserve des droits antérieurs non plus dans le dixième principe mais dans les clauses finales de la Déclaration (Télégramme au départ n°120/121, vers Genève, de Courcel, 17 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118).

[157] Télégramme n°479/86, de Fèvre, 18 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

Etats participants que la question est fondamentale à leurs yeux : il s'agit de lier entre eux les trois points majeurs non résolus de la première corbeille – changement pacifique des frontières, valeur égale des principes et amendement français au dixième principe – et de faire en sorte que les trois soient réglés en même temps[158]. Ce lien est d'autant plus aisé à justifier que chacun sait que le changement pacifique et l'inviolabilité des frontières concernent avant tout les deux Allemagne et les pays d'Europe centrale[159]. Ainsi, au printemps 1975, pour en finir avec la menace NNA, la France fait savoir que les Occidentaux n'accepteront d'enregistrer la phrase sur le changement pacifique des frontières que lorsqu'un accord interviendra sur la clause de sauvegarde des droits alliés. C'est ce qu'expliquent Chirac et Sauvagnargues aux Soviétiques au moment de leur voyage à Moscou[160]. Le ministre des Affaires étrangères indique ainsi à Gromyko qu'il craint « qu'en enregistrant dès maintenant la formule sur l'inviolabilité des frontières », on donne l'impression « d'attacher une importance moindre à la formule sur les droits quadripartites »[161].

Le ministre soviétique ne ménage alors pas son interlocuteur, lui reprochant de se contredire depuis Rambouillet. De plus en plus nerveux, il reproche à la France de bloquer l'accord final sur la première corbeille. Lorsque, le même jour, Kossyguine porte la même accusation à l'encontre de la France mais, cette fois, en s'adressant à Jacques Chirac, c'est au tour du premier ministre français de montrer son agacement : selon lui, si la CSCE n'est pas terminée, la faute en revient à l'attitude soviétique, certainement pas à la délégation française. La discussion demeure tendue jusqu'à ce que Chirac prie Gromyko et Sauvagnargues de débloquer la situation[162]. Après une explication détaillée de l'hôte du Quai d'Orsay sur la nécessité absolue de protéger les droits alliés sur Berlin, Kossyguine se veut plus compréhensif. La visite de Chirac en URSS a pour conséquence de conduire les chefs des délégations française et soviétique à Genève à réunir, en avril 1975, les représentants des quatre puissances pour tenter ensemble de faire accepter aux autres pays membres de la CSCE la formule relative aux droits quadripartites[163].

Mais la partie est loin d'être gagnée pour les Français : les NNA renouvellent leur opposition catégorique à la formule française à maintes reprises. La Yougoslavie prend la tête des mécontents dès les premiers jours d'avril 1975 ; selon ses représentants, la France, partant d'une situation de souveraineté limitée qui est celle des deux Allemagne, l'étend à l'ensemble des participants, alors que la règle générale doit être celle de l'égale plénitude de souveraineté. Le terme de « responsabilités », qui incarne la doctrine Brejnev, et l'expression « qui les concernent », qui introduit une différenciation entre les Etats participants, demeurent particulièrement visés. L'intervention dynamique des Yougoslaves

[158] Note CSCE n°55, 9 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[159] Télégramme au départ n°245/50, de Courcel, 1er avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[160] Entretien Laboulaye/van Well, 27 mars 1975, Bonn. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.
[161] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[162] Entretien Chirac/Kossyguine, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[163] Télégramme au départ n°634/40, vers Moscou, du Cabinet du ministre, 21 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.

produit un effet instantané : les Français s'aperçoivent qu'ils ne pourront faire accepter leur formule sans la modifier[164]. Ils se disent alors disposés, dans le but de contrecarrer l'application de la doctrine Brejnev, à qualifier les « responsabilités » de « spécifiquement définies et reconnues », comme le propose la Suisse[165], et à supprimer l'expression « qui les concernent ». Britanniques, Allemands, Américains et Soviétiques leur emboitent le pas. Sauvagnargues tente de se concilier les Yougoslaves, et donc l'ensemble des NNA, en imaginant à Belgrade une nouvelle formule : « les Etats participants constatent que la présente déclaration ne peut affecter et n'affectera pas leurs droits et obligations ou responsabilités, spécifiquement définies et reconnues, non plus que les traités, conventions, arrangements et autres accords correspondants »[166]. Face à la gêne que provoque, dans les Balkans mais également à Washington[167], l'évocation des « responsabilités », la France, suivie par ses alliés, en vient à abandonner ce terme, d'autant plus qu'on s'aperçoit au Quai d'Orsay que le fait que ces « responsabilités » soient qualifiées limite celles des Quatre à Berlin et en Allemagne : la responsabilité quadripartite sur ces territoires n'est en effet pas « reconnue » par tout le monde[168]. Paris imagine donc une nouvelle formule : « les Etats participants constatent que la présente déclaration ne peut affecter et n'affectera pas leurs droits et obligations, non plus que les traités, et arrangements et autres accords correspondants »[169]. Paris refuse cependant d'y introduire, comme le souhaitent les Neutres et les Américains, la notion de conformité au droit international car, on l'a vu, la France considère que certains droits quadripartites ne relèvent pas du droit international.

D'abord réticente, et préférant user de la méthode dite du « rouleau compresseur » consistant à intimider les NNA afin de les forcer à souscrire à la formule française du 12 décembre 1974[170], l'URSS accepte finalement la clause de sauvegarde des droits quadripartites sous sa forme abrégée[171]. En échange, la France lève ses objections à l'enregistrement des phrases sur le changement pacifique des frontières et sur la valeur et l'interprétation des

---

[164] Télégramme n°1279/85, de Fernand-Laurent, 9 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[165] Télégramme au départ n°291/95, de Courcel, vers Genève, 12 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[166] Télégramme NR 564/569, de Sebilleau, 23 mai 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118 ; Note CSCE n°130, 10 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.

[167] Les Etats-Unis n'admettent pas de qualifier les « responsabilités » de « spécifiquement définies et reconnues » : pour eux, cette qualification limite la réserve à certaines seulement des responsabilités détenues par les Etats participants. En outre, les responsabilités des quatre puissances ne sont pas toutes « définies » et ne sont pas toujours appréciées de la même manière par les quatre Etats concernés. Kissinger intervient directement auprès du Quai d'Orsay pour réclamer la suppression de l'expression « responsabilités ». Télégramme n°2264/2272, de Wormser, 9 juin 1975 ; télégramme au départ n°493/95, de Laboulaye, vers Genève, 17 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[168] Note de la Sous-direction d'Europe centrale, 18 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[169] Télégramme n°1734/37, de Fernand-Laurent, 9 mai 1975 ; note CSCE n°129, 9 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[170] Télégramme n°1911/19, de Fernand-Laurent, 20 mai 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[171] Note CSCE n°143, 21 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.

principes[172]. Satisfaits, les NNA expriment aux Français leur gratitude pour le travail accompli. Seules la Roumanie, la Suède[173] et l'Espagne[174] restent perplexes.

Le 5 juillet 1975, au moment des ultimes négociations relatives au principe X, il apparaît rapidement que la meilleure façon de faire accepter le texte français sur la protection des droits alliés est de l'insérer dans les clauses finales tout en le faisant précéder d'une référence au dixième principe afin de mieux souligner son caractère dérogatoire général :

> « Les Etats participants, tenant dûment compte des principes ci-dessus et, en particulier, de la première phrase du dixième principe, 'Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international', constatent que la présente Déclaration n'affecte pas leurs droits et obligations, non plus que les traités et autres accords et arrangements correspondants »[175].

En même temps, il est convenu, entre l'ensemble des pays de la CSCE, de la première phrase du dixième principe :

> Les Etats participants doivent s'acquitter de bonne foi des obligations qui leur incombent en vertu du droit international, tant des obligations qui découlent des principes et règles générales reconnus du droit international que des obligations résultant de traités ou autres accords, en conformité avec le droit international, auxquels ils sont partie »[176].

Dernière précaution

Au cours du printemps 1975, alors que les discussions sur le dixième principe s'éternisent, les Etats-Unis craignent de plus en plus que les tergiversations des uns et des autres quant à la meilleure formulation de la réserve des droits antérieurs ne conduisent à rédiger un paragraphe « qui ne réservera plus rien du tout ». Afin de se prémunir contre ce risque, Washington, rejoignant des positions soutenues depuis longtemps par Londres et appuyées par Paris depuis l'arrivée de Sauvagnargues au Quai d'Orsay, propose que, quoi qu'il arrive, la France, la Grande-Bretagne, l'URSS et les Etats-Unis procèdent à une déclaration quadripartite séparée[177]. Les Occidentaux s'accordent rapidement sur le fait que, pour donner une plus

---

[172] Télégramme n°2432/37, de Fernand-Laurent, 21 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[173] La Suède désire ajouter à ce principe une référence au droit international. Le 25 juin 1975, la France lui demande donc de ne pas déposer son amendement allant à l'encontre de la formulation du dixième principe tel qu'il vient d'être agréé par tous. Du fait de la pression conjointe des quatre pays détenteurs de droits en Allemagne, les Suédois se ravisent. Télégrammes n°2445/47 et n°2509/14, de Fernand-Laurent, 23 et 25 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118 ; Télégramme n°88/89, de Laboulaye, 26 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[174] Fin juin 1975, les Espagnols créent le dernier obstacle à l'enregistrement du texte en faisant savoir à Sauvagnargues et Andréani qu'ils craignent que la formulation du dixième principe ne leur soit défavorable à propos de Gibraltar, qu'ils souhaitent pouvoir un jour reprendre aux Anglais. En affirmant leurs réserves à l'égard de la proposition française, ils tentent d'améliorer leurs chances d'obtenir l'insertion dans le quatrième principe, celui sur l'intégrité territoriale, d'une mention de l' « unité territoriale », que les Britanniques jugent inacceptable. Aux représentants de la diplomatie espagnole dépêchés à Paris pour régler cette question, Andréani rappelle les concessions faites par la France pour tenir compte des objections des Neutres, y compris des Espagnols. Télégramme n°2589/94, de Fernand-Laurent, 28 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118 ; Circulaire n°550 du 30 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[175] Télégramme n°2759/63, de Fernand-Laurent, 5 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[176] Télégramme n°2759/63, de Fernand-Laurent, 5 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

[177] Télégramme n°2219/2228, de Wormser, 5 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.

grande valeur à une pareille déclaration, celle-ci doit être exprimée au moment de l'adoption des textes de la CSCE par les chefs d'Etat et de gouvernement. Les Etats-Unis conditionnent cependant l'insertion d'une référence aux droits et responsabilités quadripartites dans les discours alliés à l'évocation, dans chacun des trois discours, des idées suivantes : l'accord quadripartite de septembre 1971 a été une condition de la tenue de la CSCE ; Berlin doit bénéficier des résultats politiques, économiques, sociaux de la CSCE ; tout progrès de la détente est lié à l'amélioration de la situation à Berlin. Français et Britanniques acceptent ces trois idées[178]. Le passage commun des allocutions de Ford, Giscard et Wilson à Helsinki est le suivant : « Sans préjudice de droits et responsabilités quadripartites, le gouvernement [français, américain, britannique] considère que les documents issus de la CSCE sont aussi valables pour Berlin. » Le paragraphe consacré à l'Allemagne dans l'allocution de Valéry Giscard d'Estaing répond ainsi parfaitement aux désirs américains, qui sont également ceux de Jean Sauvagnargues :

> « Certes, la détente n'est pas à l'abri d'accidents et elle a ses points névralgiques. Berlin en est un, en raison de ce qu'il signifie politiquement pour l'Europe et du système de droits et d'obligations qui s'y trouve impliqué. Sans l'accord des Quatre sur Berlin, la conférence qui nous réunit n'aurait sans doute pas eu lieu. A cet égard, sans préjudice des droits et des responsabilités quadripartites, le gouvernement français considère, comme le gouvernement britannique, que les documents issus de la CSCE sont également valables pour Berlin »[179].

La préservation des droits et responsabilités quadripartites à la CSCE constitue donc un point fondamental de la politique française à l'égard du processus d'Helsinki. L'acharnement de la France à faire admettre une phrase sur ce sujet aux autres pays de la conférence renforce la constatation selon laquelle la première corbeille est la plus importante pour les Français. Avec la Déclaration des principes et la réserve des droits antérieurs, la France réaffirme devant l'ensemble des Européens et des Nord-Américains son statut de puissance victorieuse de la Seconde Guerre mondiale, qui lui confère un rôle central dans les relations Est-Ouest du simple fait de ses responsabilités sur l'Allemagne. Mais ses prises de position durant les négociations du Décalogue la mettent en porte-à-faux vis-à-vis des moyens et petits pays du continent dans la mesure où elle n'hésite pas à aller à l'encontre du principe de l'égalité des nations qu'elle prône depuis la première moitié des années 1960. En cherchant à imposer aux participants de la CSCE, malgré les réticences persistantes des Neutres et non-alignés tout comme de certains de ses partenaires atlantiques, une clause créée pour protéger les droits et responsabilités de la France sur l'Allemagne, elle établit un véritable ordre de préséance au sein des Etats de la conférence.

Enfin, en multipliant les efforts pour faire prévaloir ses vues sur la Déclaration des principes, la France parvient à mener à terme l'un des principaux objectifs assignés par Georges Pompidou à la CSCE au moment où il l'a accepté en 1969 : celui de multilatéraliser l'*Ostpolitik* sans internationaliser la question allemande. Grâce aux discussions sur les principes destinés à régir les rapports entre Etats, les Français ont réussi à s'immiscer, dès

[178] Télégramme n°2864/73, de Wormser, 17 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3057.
[179] Allocution de Valéry Giscard d'Estaing à l'occasion de la CSCE, 31 juillet 1975, Helsinki. AN, 5 AG 3 885. CSCE.1975.

1969, dans les négociations germano-soviétiques relatives à certaines notions essentielles pour Bonn comme pour Moscou telles que le non-recours à la force, l'inviolabilité des frontières et la possibilité d'un changement pacifique de ces dernières.

III. Au nom de l'Occident : la défense des valeurs du « monde libre »[180]

Selon une légende tenace développée dès les années 1970 et due en grande partie aux mêmes personnes qui ne voyaient dans la détente qu'un jeu de dupes, la CSCE est entrée dans l'histoire comme étant la conférence Est-Ouest qui a confirmé le *statu quo* politique et territorial européen sans rien en échange, si ce n'est quelques phrases sur le respect des droits de l'homme que l'URSS a mises à mal dans les années qui ont suivi avec la persécution croissante des dissidents du bloc de l'Est, les tentatives de mise au pas de la Pologne, l'invasion de l'Afghanistan et l'arrêt du processus de détente. Or, à Genève, les Occidentaux, menés par les Neuf de la CE, ne se contentent pas de proclamer des généralités mais multiplient les efforts visant à obtenir une définition claire et précise de l'ensemble des principes du Décalogue, en particulier ceux touchant aux droits de l'homme, à l'autodétermination des peuples et à la coopération dans tous les domaines. Ils font également tout pour amoindrir la portée de la tristement célèbre doctrine Brejnev édictée à la suite des évènements de Tchécoslovaquie en 1968.

1. La doctrine Brejnev en question

Le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures

Ce second principe du Décalogue permet, selon les Soviétiques, de donner une légitimation internationale à la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée. Pourtant, il peut tout à fait produire l'effet inverse en réprouvant une doctrine qui veut que Moscou se mêle des affaires intérieures d'un « pays frère ».

Le bloc de l'Est entend également ce principe comme un moyen d'amoindrir la portée des engagements qu'il est amené à prendre au titre de la troisième corbeille. Il insiste donc sur l'idée de respect des « fondements politiques, économiques et culturels des Etats ». Par conséquent, pour les Neuf, le risque est que la non-intervention dans les affaires intérieures soit interprétée comme contredisant les préceptes de la troisième corbeille sur les contacts humains, culturels et en matière d'information[181]. En outre, les Allemands de l'Ouest appellent leurs partenaires à rester vigilants quant aux termes employés : Bonn veut absolument éviter de parler de « non-ingérence » car le système social régnant en RDA est l'objet de vives discussions en RFA tant au parlement que dans la presse et à la télévision : la limite à partir de

[180] C'est Winston Churchill qui, le premier, utilise l'expression « monde libre » par opposition au bloc communiste lors de son célèbre discours de Fulton le 5 mars 1946.
[181] Document CPE, 25 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.18.

laquelle on peut parler d'ingérence est extrêmement floue[182]. Il vaut mieux insister sur la notion de non-intervention dans la mesure où, contrairement à l'ingérence qui est par définition non désirée, l'intervention peut avoir lieu avec l'accord du pays visé.

La position de la France sur ce principe est directement liée aux préoccupations suscitées par les négociations de la troisième corbeille. Le projet français de Déclaration prescrit à chaque Etat de « s'abstenir de toute intervention ou menace d'intervention, directe ou indirecte, dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un autre, quels que soient leurs rapports mutuels ». Certes, pour la France gaullienne et pompidolienne, ce principe est important car il proclame le respect de la sacro-sainte indépendance nationale, mais, s'il est facilement applicable sur le plan politique, il l'est plus difficilement en matière économique et encore plus dans le domaine culturel. Or, l'aspect culturel de la coopération en Europe est un paramètre fondamental de la détente telle que la voient les Français[183]. C'est en ce sens que ce principe peut s'avérer gênant pour le reste de la négociation. La question que pose la délégation française à Genève face aux tentatives soviétiques de restriction est dès lors de savoir « en quoi un livre, un film, une émission radiophonique, les propos d'un artiste ou l'activité d'un savant peuvent être reconnus comme portant atteinte à la souveraineté d'un Etat, ou comme intervenant dans ses affaires intérieures ». A cela s'ajoute le fait que, dans les régimes libéraux, « ni la création, ni la diffusion des objets culturels, ni encore moins le comportement des agents culturels ne dépendent en général de l'Etat, et que celui-ci ne saurait donc en être tenu pour responsable »[184]. Enfin, la différence d'organisations et de conceptions politiques entre pays d'Europe, en empêchant de comparer entre elles non seulement les institutions mais aussi les pratiques et les idées, à commencer par celle de liberté, complique encore la recherche et l'adoption de critères communs.

La France propose donc à l'URSS de préciser ensemble les réserves dont l'Acte final pourrait, au titre de ce principe, être assorti : selon Paris, l'exercice de ces libertés peut être soumis à certaines restrictions nécessaires « au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ». Ainsi, dans un souci de conciliation, les Français se disent prêts à admettre, si les Soviétiques le souhaitent, l'idée que les Etats doivent s'abstenir d'envoyer chez d'autres des messages présentant un caractère de propagande délibérément et systématiquement hostiles aux institutions de ces derniers et que chacun peut refuser à de tels messages la libre circulation sur son territoire[185]. Puisqu'elle ne vise que les Etats, la France ne va pas à l'encontre de son objectif relatif à la liberté des individus, condamne la guerre des propagandes telle qu'elle s'est développée dans les années 1950 entre l'Est et l'Ouest et dénonce implicitement l'ingérence de Moscou dans les affaires politiques de nombreux pays par le biais des partis communistes. En d'autres termes, de par sa définition de la non-intervention, la France invalide la doctrine Brejnev sur la souveraineté limitée.

---

[182] Entretien Puaux/van Well, 10 août 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[183] Voir le chapitre 7.
[184] Intervention du délégué français à la troisième commission, 7 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[185] Intervention du délégué français à la troisième commission, 7 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.

Les Soviétiques jugent insuffisante la proposition française et estiment indispensables une référence aux systèmes législatifs et règlementaires en vigueur ainsi qu'un passage indiquant que les Etats participants respecteront les fondements politiques, économiques et culturels des autres Etats[186]. En outre, la délégation d'URSS réclame fermement l'insertion d'un préambule dans le texte de la troisième corbeille qui proclamerait à nouveau les principes du respect des droits inhérents à la souveraineté et de la non-intervention dans les affaires intérieures afin d'infirmer les décisions sur les contacts, la coopération culturelle et la liberté d'information. Cette demande bloque complètement la négociation des première et troisième commissions pendant des mois : il est hors de question pour les Occidentaux de réitérer ailleurs dans l'Acte final des principes déjà présents dans le Décalogue. L'Ouest propose donc aux Soviétiques d'admettre une référence au système politique, économique et culturel de chaque pays non pas dans le principe de la non-intervention mais dans celui de l'égalité souveraine, en échange de l'abandon de la mention des deux principes dans le préambule de la troisième corbeille[187]. L'essentiel des discussions sur ce sujet se déroule par la suite au sein de la commission consacrée aux questions de circulation des hommes, des idées et de l'information, traitées dans le chapitre suivant pour une raison de clarté.

Après des mois de palabre, un compromis est enfin trouvé grâce à une proposition finlandaise de préambule pour la troisième corbeille : le texte de la Finlande comprend une expression soulignant que la coopération dans le domaine culturel s'effectuera dans le respect de tous les principes gouvernant les relations entre les Etats participants et non plus dans le respect des seuls principes de la souveraineté et la non-intervention ainsi que des lois et des coutumes de chacun. Le compromis a également pour conséquence d'insérer dans le principe sur l'égalité souveraine un passage précisant que « les Etats participants respectent le droit de chacun d'entre eux de choisir et développer son système politique, social, économique et culturel ainsi que son droit de déterminer ses lois et règlements »[188]. Le principe de la non-intervention est quant à lui adopté sur la base des projets français et yougoslave et, de par sa formulation, peut être interprété comme infirmant la doctrine Brejnev.

Le principe de l'égalité de droits des peuples et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Sur ce principe aussi, le huitième du Décalogue, les Neuf font tout pour faire prévaloir des formules contraires à la doctrine Brejnev, que l'on retrouve en filigrane dans le projet soviétique de Déclaration qui limite les droits des peuples au seul choix du système social et de la forme de gouvernement. Comme le note un rapport de l'OTAN daté de septembre 1973, il n'est fait, dans le texte présenté par l'URSS, aucune mention de l'obligation des Etats de respecter le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et par conséquent de s'abstenir de toute mesure de coercition qui entraverait l'exercice de ce droit. De fait, l'application du droit à l'autodétermination dans le sens de la construction européenne et de la réunification allemande

[186] Note CSCE, 18 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[187] Note CSCE, 18 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[188] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.

est explicitement exclue[189]. C'est pour cette raison que, durant l'été 1973, la RFA demande à la France de faire en sorte que le futur texte de la CSCE relatif à l'autodétermination ne se borne pas à dire simplement que les Etats participants à la conférence sont libres de déterminer sans intervention extérieure leur régime intérieur. Selon Bonn, chaque Etat devrait pouvoir en rester à sa propre conception, ce qui permettrait à la RFA de maintenir sa théorie du « peuple allemand en deux Etats », qui constitue le fondement de la lettre sur l'unité allemande annexée au traité de Moscou de 1970 et réaffirme le droit à la réunification[190].

Le texte français d'octobre 1973 stipule ainsi que « tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique interne *et externe* en toute liberté et sans ingérence extérieure et de poursuivre leur développement économique, social et culturel »[191]. Mais les discussions relatives à ce principe se révèlent particulièrement lentes, les Soviétiques s'opposant à toute formulation pouvant laisser supposer qu'un peuple aurait le droit de revenir sur le choix fait en faveur du régime socialiste. Recueillant l'appui des Occidentaux et des Neutres, la délégation néerlandaise mène le combat pour que soit reconnu le droit d'un peuple de déterminer et de changer son statut politique[192]. En novembre 1974, Andréani se veut optimiste, se disant persuadé que le texte donnera satisfaction aux demandes occidentales, comme pour celui sur les droits de l'homme[193].

Mais, au final, ce principe se veut court et vague à cause de la résistance de certains pays de l'OTAN comme la Turquie et le Canada[194], soucieux de ne pas signer un document qui légitimerait les prétentions autonomistes ou indépendantistes de régions relevant de leur autorité. Le gouvernement turc pense notamment à Chypre, que ses troupes ont envahi durant l'été 1974.

2. Au nom de l'Europe. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Le débat sur les droits de l'homme surpasse celui sur l'inviolabilité des frontières en durée et en intensité : les Soviétiques, qui considèrent ces droits comme des privilèges bourgeois, multiplient les tentatives visant à saborder les projets de textes occidentaux, spécialement ceux destinés à étendre ce principe à la liberté de croyance religieuse[195]. En l'occurrence, ils ne cachent pas leurs réticences à l'égard du texte proposé par le Vatican dans lequel sont affirmés « le respect et la promotion de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, dans son entière jouissance, aussi bien à l'échelon national qu'au niveau des relations entre

[189] Document OTAN C-M(73)75, rapport du président par intérim du Comité politique au niveau élevé, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[190] Entretien Puaux/van Well, 10 août 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[191] Document CSCE/II/A/12, France, 19 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 8.
[192] Télégramme n°4039/55, de Fernand-Laurent, 22 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[193] Télégramme d'Andréani, 4 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[194] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.119.
[195] *Ibid.*, p.119.

leurs peuples »[196]. Avec ce débat, on touche à l'un des fondements de la rivalité Est-Ouest durant la guerre froide : le thème des droits de l'homme est au cœur de la compétition idéologique que mènent les deux blocs entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la chute du mur de Berlin, malgré le fait que ces droits sont maintes fois violés même par ceux qui s'en réclament, notamment en Amérique latine pour ce qui est des Etats-Unis. On est persuadé de part et d'autre du rideau de fer que celui des deux camps qui parviendra à rallier le plus de monde à son interprétation de la notion de liberté gagnera la guerre froide[197]. Cette idée est d'autant plus prégnante dans les années 1970 que Washington, dès l'ère Kissinger et en réponse aux critiques concernant certains aspects peu glorieux de sa politique étrangère, décide de faire du respect des droits de l'homme l'un des paramètres clés de sa conduite des relations internationales. Alors que, jusqu'en 1974, les Américains se montrent assez réticents à promouvoir les droits de l'homme à la CSCE pour ne pas déstabiliser les relations Est-Ouest et, de fait, les intérêts stratégiques américains, leur engagement dans ce domaine, au cours de la conférence, devient réel à partir de cette date. Cela ne signifie cependant pas qu'il se traduit dans les faits, comme le prouve le soutien fourni par la CIA au régime de Pinochet au Chili.

A Genève, les délégations occidentales considèrent que du respect de ces droits dans toute leur acception dépend le climat de confiance propice à la stabilité internationale. Ils ne cessent d'insister sur cette question qui reflète l'identité autoproclamée de la Communauté européenne, pour laquelle la démocratie doit devenir une valeur essentielle des relations internationales. Ce principe permet surtout de soutenir les positions occidentales au sein de la troisième commission[198].

En effet, la plupart des Occidentaux, à commencer par les Neuf, mènent les négociations de la première corbeille en gardant à l'esprit les paramètres de la troisième[199]. Cela tient à deux raisons : d'abord, le contenu de certains principes a un rapport direct avec les questions de contacts humains, d'information, de culture et d'éducation ; ensuite, la partie de l'Acte final consacrée à la troisième corbeille contiendra inévitablement une référence aux principes définis dans la Déclaration.

Là encore, le débat porte sur la distinction entre l'Etat et les individus. Pour l'Ouest, la détente ne doit pas se limiter à la sphère intergouvernementale, mais permettre aux personnes d'en tirer des bénéfices tangibles. Cela soulève « des difficultés d'ordre philosophique et politique mettant en cause des questions comme la nature de l'homme, la représentation du monde, la source des libertés individuelles et, surtout, les rapports de l'Etat avec l'individu »[200]. En Occident, on considère que la liberté de l'individu constitue une valeur fondamentale que l'Etat doit absolument respecter ; à l'Est, domine un schéma axé sur

[196] Texte proposé en octobre 1973. Philippe CHENAUX, *L'Eglise catholique et le communisme en Europe (1917-1989). De Lénine à Jean-Paul II*, Paris, Editions du Cerf, 2009, p.294.
[197] Rosemary FOOT, « The Cold War and human rights », in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol.III, *Endings*, *op.cit.*, pp.445-465.
[198] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, p.71.
[199] Document CPE, 25 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[200] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.85.

« l'inopposabilité des droits individuels à l'encontre de l'Etat socialiste »[201] ; la collectivité prime sur l'individu. Moscou défend l'idée d'une compétence exclusive de l'Etat en matière de droits de l'homme, interprétation implicitement contenue à ses yeux dans les autres principes, et fait valoir la prééminence des droits sociaux ou réels sur les libertés dites formelles[202].

A Genève, les conversations achoppent principalement sur une exigence formulée par l'URSS, qui réclame qu'il soit fait référence aux pactes et autres instruments internationaux traitant des droits de l'homme dans le texte examiné à Genève. Conscient de l'impossibilité à remettre en cause ce principe, le Kremlin tente d'en affaiblir la portée et fait de cette mention une condition expresse de son adhésion à l'énoncé du principe où sont citées les « quatre libertés d'Helsinki ». Pareille préoccupation n'est pas nouvelle : une note de la délégation française à l'ONU datée de septembre 1974 explique que « chaque débat aux Nations Unies sur l'exercice et la protection des droits individuels laisse constamment transparaître, à travers les thèses socialistes, le souci de refuser tout ce qui permettrait à l'individu de mettre en échec l'autorité publique »[203]. En se référant aux pactes internationaux déjà existants, l'URSS songe par exemple à rappeler l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui admet le principe de la limitation par la loi de l'exercice de ces libertés pour diverses raisons telles que la protection de la sécurité publique, de l'ordre, de la santé ou de la morale.

Cela conduit à une véritable controverse opposant la délégation soviétique à la délégation italienne, cette dernière estimant inutile une mention d'instruments internationaux dans ce septième principe vu qu'elle ne figure dans aucun autre. Aux yeux des délégués français, l'intransigeance de l'Italie répond sans doute à une demande du Saint-Siège, inquiet des limitations à la liberté de religion qu'autorisent les pactes des Nations-Unies[204]. Au moment où les délégués occidentaux semblent percevoir un début d'évolution favorable des Soviétiques, le KGB procède à l'arrestation puis au bannissement de Soljenitsyne, rappelant au reste du monde le peu d'égards que Moscou voue aux droits de l'homme.

Alors qu'elle se montrait relativement discrète sur ce sujet durant les PMP d'Helsinki, la France adopte, particulièrement dans les premiers mois des discussions genevoises, une position en flèche sur la défense du principe des droits de l'homme, position déplorée par la Grande-Bretagne qui estime que Paris va trop loin dans ses exigences et risque de braquer les Soviétiques[205]. Il faut voir dans l'attitude de la France une conséquence du raffermissement de ses positions à l'égard du bloc de l'Est dans les derniers temps de la présidence de Georges Pompidou, en raison notamment des velléités soviétiques à préférer dialoguer avec Washington ou Bonn plutôt qu'avec Paris. En outre, les années 1973-1974 correspondent au moment où Jacques Andréani, pour qui l'aspect humain de la CSCE est essentiel, dirige la délégation française à la conférence.

---

[201] *Ibid.*, p.86.
[202] Télégramme n°2102/22, de Fernand-Laurent, 30 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[203] Note n°90 de la direction des Nations Unies et Organisations internationales, 25 septembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[204] Télégramme n°3607/23, de Fernand-Laurent, 28 septembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.
[205] Note pour le président de la République, 8 novembre 1973. AN, 5 AG 2 1015. Grande-Bretagne. 1973.

La tactique des Français en faveur du principe du respect des droits de l'homme consiste à prendre l'URSS à son propre jeu en s'appuyant sur des documents déjà existants, comme l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 mais que la France ne ratifie pourtant qu'en 1980 en raison de disparités avec la législation nationale[206]. Cet article stipule que « toute personne a le droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontière, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Comme elle l'a fait avant et pendant les PMP, la France continue de privilégier, dans la défense des droits de l'homme, tout ce qui touche à la liberté de circulation de l'information et aux échanges culturels. C'est surtout le passage « sans considération de frontière » qui intéresse les Français car il donne, selon eux, une définition plus précise et plus adéquate à la notion de liberté telle qu'elle doit être proclamée par la CSCE.

De fait, en septembre 1974, la stratégie française finit par payer : en échange d'un « *gentlemen's agreement* » selon lequel les Occidentaux acceptent d'inclure une mention des pactes internationaux dans le texte final, l'URSS donne son accord à la formule de l'Ouest relative aux droits individuels et aux libertés : ceux-ci sont perçus comme la base même de la dignité humaine et un facteur essentiel pour la paix et le développement des relations amicales entre Etats. Moscou accepte en outre la proposition du Saint-Siège sur la liberté religieuse. Néanmoins, des divergences profondes quant à la conception que chacun se fait des droits de l'homme continuent d'affecter les négociations ; les Soviétiques refusent ainsi la proposition suisse sur les arrestations arbitraires[207].

Le dernier obstacle concernant le septième principe provient d'un projet yougoslave visant à inclure un texte garantissant le respect des droits et intérêts des minorités nationales : l'URSS s'y oppose, mais également certaines délégations occidentales dont les Français, les Belges et les Espagnols, hostiles à ce que ces minorités profitent de droits particuliers[208].

Finalement, bien que la teneur du principe sur les droits de l'homme, adopté le 20 novembre 1974, soit résolument d'inspiration occidentale, les modalités d'application de ce principe sont conçues dans une optique restrictive du fait de l'opposition de l'Est, d'où la nature des verbes qui expriment l'engagement des Etats participants : « favoriser », « encourager », « reconnaître », « respecter », « s'efforcer » ou « confirmer », mais non « garantir » ou « assurer »[209].

La CSCE réussit cependant à faire des droits de l'homme un principe des relations internationales en Europe, principe qui se veut d'ailleurs le plus long et le mieux défini de l'ensemble du Décalogue. Les Occidentaux parviennent à introduire dans l'Acte final des références à la conception non-marxiste des droits de l'homme et à la définition universelle de ces mêmes droits comme étant un facteur de paix. En faisant des droits de l'homme un principe

[206] Intervention du délégué français à la troisième commission, 7 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[207] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, p.82.
[208] Note CSCE n°215, non datée. AMAE, Europe 1971-76, Yougoslavie, vol.3759.
[209] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.86.

des relations entre Etats, l'Ouest affaiblit l'importance des notions de souveraineté et de non-ingérence, à la base du système westphalien[210]. Ils réussissent de plus à doter les textes de la troisième corbeille de bases solides. En échange, l'URSS place le principe de « non-intervention dans les affaires intérieures » devant celui sur les droits de l'homme[211].

3. Le principe de la coopération entre les Etats : la France, « à la pointe du combat contre l'URSS »[212]

La France se montre, tout au long des négociations de Genève, particulièrement attachée à ce principe en ce sens qu'il possède un lien direct avec le contenu de la troisième corbeille et en particulier avec un thème qui lui tient à cœur, celui de la coopération culturelle. Selon le représentant français à la troisième commission, Jacques Chazelle, s'il a été inscrit dans le Décalogue, c'est pour marquer que les relations entre Etats européens doivent dépasser le stade de la simple coexistence. S'exprimant devant l'ensemble de ses collègues à la CSCE, Chazelle déclare que la coopération culturelle « n'est pas seulement un droit, mais un devoir pour nos peuples et pour nos actions » :

> « Cela veut dire, plus précisément, qu'il ne suffit pas entre nous de laisser passer plus librement les objets culturels, mais, par des mesures positives, de faciliter ce passage et d'élargir l'accès du public à ces œuvres.
>
> Notre délégation pense même qu'il faut aller plus loin encore, en donnant son sens le plus fort au terme coopération. C'est pourquoi le projet de déclaration générale déposé par la France à Helsinki propose de l'entendre comme « la mise en œuvre conjointe par plusieurs pays de ressources humaines et matérielles pour des réalisations culturelles d'intérêt commun », en soulignant que de telles pratiques contribueraient « à dégager et à renforcer en Europe la conscience d'une personnalité culturelle commune ». »[213]

Les représentants français à la CSCE démontrent de la sorte leur fidélité au précepte gaullien de défense d'un héritage culturel commun européen qui ne se limiterait pas à la petite Europe et à la CPE mais qui s'étendrait de l'Atlantique à l'Oural. Comme pour la négociation relative à la non-intervention dans les affaires intérieures, la France estime qu'il faut établir une distinction nette entre les Etats et les individus dans la mesure où, dans les sociétés occidentales, l'Etat n'a ni le monopole ni le contrôle de la coopération économique, commerciale, sociale, culturelle, technique et scientifique. Par conséquent, le projet français de Déclaration aborde le neuvième principe de la façon suivante :

> « Les Etats participants coopèrent les uns avec les autres dans les domaines économique, social, culturel, technique, scientifique, commercial et autres et en vue de promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils encouragent la coopération et les contacts entre personnes et entre groupes dans toutes ces sphères d'activité et favorisent, d'une manière générale, le développement des contacts et des échanges entre leurs ressortissants, à titre individuel et collectif, privé et officiel. Ils s'efforcent ainsi de stimuler, grâce à une meilleure

[210] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.119.
[211] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, p.61.
[212] Télégramme n°997/1002, de Fernand-Laurent, 18 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[213] Intervention du délégué français à la troisième commission, 7 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.

connaissance mutuelle et aux avantages réciproques attendus de cette coopération et de ces contacts, le développement de leurs relations amicales. »[214]

De leur côté, les Soviétiques n'envisagent qu'une coopération entre Etats sur une base d'égalité souveraine et de non-intervention, excluant la mention des personnes[215]. Dès le commencement des négociations, la délégation française s'acharne donc à faire admettre à l'URSS l'extension du principe de la coopération entre Etats aux individus. Moscou n'apprécie guère l'activisme français sur cette question et le fait savoir : en mars 1975, à Genève, Kovalev et Doubinine procèdent à une véritable manœuvre d'intimidation envers les Français, accusés d'être « à la pointe du combat contre l'URSS » à propos de ce neuvième principe. Isolés jusqu'au début de l'année 1975, les Français parviennent peu à peu à rallier leurs partenaires des Neuf – au nom de la défense des valeurs culturelles européennes dont le principe est réitéré lors du sommet de Dublin en mars 1975 – puis les NNA à leur point de vue : l'attitude soviétique du « rouleau compresseur » produit l'inverse de ce qu'escomptait le Kremlin[216]. Face à ce qui devient un véritable front commun et suite aux propos convaincants de Jacques Chirac et Jean Sauvagnargues en URSS sur les points les plus litigieux de la CSCE, les Soviétiques et leurs alliés finissent par accepter que référence soit faite au rôle des gouvernements, des institutions, des organisations et des personnes dans le développement de la coopération en Europe[217].

Les Français réalisent leur dernier coup de maître concernant le Décalogue dans les derniers jours de la conférence, en juin 1975, en obtenant l'accord de l'URSS sur une phrase du préambule contraire à la conception soviétique de coexistence pacifique : la CSCE proclame ainsi que la solidarité entre les peuples doit l'emporter sur l'antagonisme des systèmes sociaux[218]. Le rôle de la France dans la définition des principes destinés à régir la coopération en Europe apparaît donc essentiel. Par son dynamisme et sa persévérance, elle se pose, au sein des Neuf et à la conférence, en gardienne et en promotrice des valeurs occidentales de démocratie et de liberté, au risque de déplaire aux décideurs du bloc de l'Est. Cette constatation est d'autant plus valable pour les derniers mois de la présidence de Pompidou que, face à la menace grandissante de *condominium* soviéto-américain, le président de la République donne clairement pour mot d'ordre de ne plus ménager Moscou[219]. La France contribue ainsi à faire du processus d'Helsinki un instrument d'expression des velléités ouest-européennes à faire prévaloir le respect des droits fondamentaux inhérents à la personne humaine ; elle participe également à l'élaboration d'un dispositif censé donner un point d'appui à la dissidence activiste qui œuvre dans les régimes autoritaires européens. Elle réussit enfin, avec ses partenaires, à conférer à la Déclaration des principes l'honneur de régir l'esprit

[214] Document CSCE/II/A/12, France, 19 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 8.
[215] Document CSCE/II/A/1, URSS, 19 septembre 1973. Archives CSCE, Helsinki, 1972-75, Book 8.
[216] Télégramme n°997/1002, de Fernand-Laurent, 18 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[217] Note CSCE n°66, 26 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.
[218] Entretien Laboulaye/van Well, 26 juin 1975, Luxembourg. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3021.
[219] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008, Paris.

et la lettre des trois corbeilles de la CSCE, c'est-à-dire de tenir le rôle en quelque sorte de « loi fondamentale à la conférence »[220].

Alors que dire des nombreuses critiques, notamment de la part des aroniens et de la nouvelle gauche, qui, lors de la signature de l'Acte final, présentent les documents de la CSCE relatifs aux droits de l'homme et à la coopération comme « une interminable et dérisoire litanie »[221], qui accusent la CSCE d'imiter le Congrès de Vienne en traitant de l'Europe des Etats et non de l'Europe des peuples[222] ou qui reprochent à la France d'avoir consacré le *statu quo* territorial européen sans rien en échange ? Ces remarques sont à la fois compréhensibles et injustifiées. Le sort des dissidents, des Juifs, des prisonniers du Goulag et des malades des asiles psychiatriques en URSS, de même que la répression exercée par l'Armée rouge à Berlin-Est en 1953, à Poznań et à Budapest en 1956, à Prague en 1968 demeurent très présents dans l'esprit des intellectuels français et plus largement occidentaux, à un moment où la question des droits de l'homme et celle du caractère totalitaire de l'Etat soviétique sont au cœur du débat intellectuel et politique des pays de l'Ouest. On ne voit alors guère pourquoi la situation à l'Est évoluerait dans le sens d'une libéralisation. En outre, Moscou ne fait aucun signe qui aille dans ce sens.

Mais ce point de vue ne prend absolument pas en compte les efforts déployés par les représentants de la France et des démocraties occidentales pour forcer l'URSS et ses satellites à accepter des principes qui sont placés sur le même plan que l'inviolabilité des frontières ou la souveraineté des Etats : ils obligent les pays de l'Est à respecter les uns autant que les autres s'ils veulent récolter un jour les fruits politiques et économiques de la détente. Les Occidentaux confèrent en outre aux peuples opprimés d'Europe orientale un formidable instrument sur lequel s'appuyer pour formuler leurs revendications. Certes, le retour de la guerre froide dans la seconde moitié des années 1970 conduit à un durcissement des sociétés socialistes, mais cela n'empêche pas un nombre croissant de groupes politiques et d'individus isolés de brandir l'Acte final pour mieux se faire entendre. Ainsi, dans l'année qui suit la troisième phase de la CSCE, cent mille Allemands de l'Est faisant presque tous référence à Helsinki déposent une demande de visa de sortie. Ils sont deux cent mille en 1977, trois cent mille en 1978[223].

Si la première corbeille est surtout connue pour les principes qu'elle proclame, elle s'intéresse également à un thème plus concret, essentiel dans le processus de renforcement de la détente.

---

[220] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.63.
[221] Michel VOIROL, « L'Homme en tutelle », *Le Quotidien de Paris*, 31 juillet 1975.
[222] Jean-François REVEL, « Helsinki : ce qui est en jeu », *L'Express*, 4-10 août 1975.
[223] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.114.

IV. La négociation des mesures de confiance

1. Visions et perceptions d'un fruit de la guerre froide

Les mesures de confiance (MDC) visent à dédramatiser des situations passibles d'appréciation erronées, à atténuer ou même à prévenir les risques d'escalade. On peut les définir comme « tout échange d'informations ou tout moyen permettant, ou prévoyant, un échange d'informations portant sur des postures militaires, sans pour autant réglementer le niveau d'armement »[224]. Comme le rappelle très justement Jean Klein, « l'idée de restaurer la confiance avant de procéder au désarmement est ancienne et, en 1816 déjà, Lord Castlereagh avait proposé que toutes les grandes puissances divulguent la nature et l'importance de leurs arsenaux pour dissiper les craintes qu'ils pouvaient inspirer. »[225] Plus d'un siècle plus tard, la Grèce et la Turquie s'accordent, en 1930, pour notifier six mois à l'avance l'acquisition de navires de guerres ; à la veille de la Seconde Guerre mondiale, la convention de Montreux de 1936 prévoit la notification des mouvements de forces navales dans la mer Noire. Mais les mesures de confiance sont surtout symptomatiques de l'atmosphère qui règne dans les relations internationales pendant la guerre froide : c'est parce que les deux blocs se vouent une méfiance sans bornes qu'on en vient, dès le milieu des années 1950, à imaginer des mesures destinées à accroître la confiance entre les deux camps. De fait, lors de la conférence de Genève en juillet 1955, le président Eisenhower présente son plan de « cieux ouverts » – *Open skies* – prévoyant le survol aérien réciproque des territoires de l'URSS et des Etats-Unis et destiné à réduire la tension internationale. Percevant le projet comme une officialisation de l'espionnage militaire, Khrouchtchev le repousse presque instantanément. Il faut attendre 1963 pour que les premières mesures de confiance soient instaurées : il s'agit de la mise en place du fameux « téléphone rouge » – qui est en réalité un télétype – entre la Maison Blanche et le Kremlin, de l'installation du même appareil entre Paris et Moscou puis Londres et Moscou, suivie, au début des années 1970, des accords soviéto-américains sur la prévention des accidents nucléaires, sur la prévention des accidents de haute-mer et sur la prévention d'une guerre nucléaire.

Pour ce qui est de la CSCE, on a vu que ce sont les pays de l'OTAN qui, au moment des PMP d'Helsinki, insistent pour que les MDC figurent à l'ordre du jour de la conférence, notamment parce qu'elles peuvent contribuer à dissuader Moscou d'intervenir militairement sur le territoire de l'un de ses alliés comme ce fut le cas à Prague en 1968. Or, dès l'été 1973, chacun s'aperçoit que le mandat de la première commission auquel les trente-quatre sont parvenus en juin n'est que de façade : l'Est, l'Ouest et les NNA ont des conceptions bien différentes les uns des autres.

C'est le ministre britannique des Affaires étrangères, Sir Alec Douglas Home, qui présente, le 5 juillet 1973 à Helsinki, la philosophie des alliés atlantiques en matière de MDC[226],

[224] Pascal BONIFACE, « Mesures de confiance et maîtrise des armements », *Etudes polémologiques*, n°34, avril 1985, p.68.
[225] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.125.
[226] Document CSCE/I/18, Royaume-Uni, 5 juillet 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 2.

insistant sur l'idée que la notification des manœuvres militaires et l'échange d'observateurs ont pour but principal de dissiper les malentendus provoqués par certaines démonstrations de force et entrainements de troupes[227]. La Grande-Bretagne précise le point de vue des alliés le 4 février 1974 en proposant de fixer le délai de notification à soixante jours, d'établir à 10 000 hommes issus des forces terrestres ou d'unités combinées le seuil de notification et de transmettre à tous les pays participants les informations concernant la désignation, la nature, les effectifs, la zone et le temps des manœuvres. La délégation britannique se prononce également en faveur de l'échange d'observateurs au moment de ces manœuvres[228].

Les Soviétiques se montrent particulièrement méfiants vis-à-vis des MDC dans la mesure où ce concept se situe « aux antipodes de la doctrine militaire soviétique fondée sur le secret, la diversion et l'attaque-surprise »[229]. Alors que les Occidentaux prônent des mesures concrètes propres à clarifier la nature des mouvements et manœuvres militaires, Moscou joue la carte de la prudence tant que les discussions sur le désarmement restent dans l'impasse. L'URSS exprime sa position initiale sur les MDC dans le projet de déclaration générale qu'elle dépose à Helsinki début juillet 1973 puis la précise le 19 septembre 1973 en suggérant de limiter la notification préalable des manœuvres importantes à certaines zones, cette notification ne devant être faite qu'aux pays voisins et non à l'ensemble des Etats de la CSCE, mais sur la base d'une stricte réciprocité[230]. Pour Moscou, le délai de notification doit être limité à cinq jours et ne s'appliquer que pour les manœuvres se déroulant à moins de cinquante kilomètres d'une zone frontalière alors que les Occidentaux veulent une profondeur de 500 kilomètres ; en outre, selon les Soviétiques, les manœuvres concernées doivent mobiliser au moins 40 000 hommes. Un seuil si élevé étant rarement atteint, l'Armée rouge pourrait ainsi procéder à des manœuvres importantes sans être obligée de les notifier. En décembre 1973, le représentant de l'URSS, Mendelevitch, ajoute que les MDC doivent être des obligations purement morales et que les observateurs, invités à la convenance du pays hôte, ne doivent avoir aucune mission de contrôle[231].

Quant aux Neutres et non-alignés et à la Roumanie, leurs propositions vont plus loin que celles des Occidentaux puisqu'ils réclament l'interdiction des manœuvres à proximité des frontières, la réduction des forces étrangères stationnées sur le territoire des Etats européens, la notification de toutes les activités militaires en Europe à partir de 18 000 hommes, qu'elles soient terrestres, navales ou aériennes, en plus de ce que proposent les alliés de l'OTAN ainsi que l'échange d'observateurs le plus large possible. Surtout, ils imaginent, à terme, la mise sur pied d'un système de sécurité collective qui dépasserait la division en blocs et offrirait à tous de réelles garanties de sécurité[232]. Devant la diversité des points de vue en présence, qui

[227] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.138.
[228] CSCE/II/C/12, Royaume-Uni, 4 février 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 8.
[229] Victor-Yves GHEBALI, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE », *art.cit.*, p.265.
[230] CSCE/II/C/1, proposition soviétique du 19 septembre 1973. Cf. aussi John MARESCA, *To Helsinki, The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, Duke University Press, 1985, pp.55-63.
[231] Fiche n°10009 du Secrétariat général de la Défense nationale, 14 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[232] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.140.

demeurent inchangés jusqu'en juillet 1974, il n'est pas étonnant que la négociation sur les MDC apparaisse rapidement comme l'une des plus laborieuses du processus d'Helsinki.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que ces discussions restent confinées au domaine politique et diplomatique et que la détente militaire fait, elle, l'objet de pourparlers qui s'ouvrent à Vienne en octobre 1973. Les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR), auxquelles la France a refusé de participer, sont d'ailleurs plus longues et plus difficiles que celles de la CSCE. Dès les premières semaines, les positions de l'Alliance atlantique et du pacte de Varsovie semblent inconciliables : tandis que les Occidentaux envisagent une réduction des forces en deux étapes qui, pour corriger l'asymétrie du rapport de forces en vigueur, conduirait l'URSS à retirer d'Europe de l'Est davantage de troupes terrestres que ne le feraient les Etats-Unis à l'Ouest, le plan de Moscou prévoit des réductions égales puis proportionnelles des forces terrestres et aériennes de part et d'autre du rideau de fer, de même qu'il fixe une limitation des armements nucléaires[233].

2. La France et les MDC, de l'engagement au profil-bas

Sur le dossier des MDC, la France reste relativement discrète lors des négociations de Genève, n'étant l'auteur d'aucun des textes soumis à discussion. De fait, les commentateurs qui se sont intéressés à cet aspect de la CSCE ont toujours souligné le peu d'entrain des Français à s'impliquer dans les conversations relatives aux MDC. Si ce constat est indéniable pour les années 1974 et 1975, il l'est moins pour la période qui s'étend de la conclusion des pourparlers multilatéraux d'Helsinki aux premiers mois de la deuxième phase en Suisse. En effet, on a vu qu'à la fin des PMP la France apporte un réel soutien à l'idée de mesures destinées à accroître la confiance, qu'elle conçoit comme un ensemble de dispositions susceptibles d'empêcher l'URSS de reproduire une intervention semblable à celle de Prague en août 1968.

Officiellement, Paris répète à qui veut l'entendre que l'appui français aux MDC relève avant tout de la solidarité avec ses partenaires des Neuf et de l'Alliance atlantique. Les Français laissent ainsi sans difficultés aux Britanniques le soin de promouvoir et de défendre les idées occidentales en la matière[234]. Cela ne signifie cependant pas qu'ils se désintéressent de la question. Au contraire, à l'été et au début de l'automne 1973, après que chacun a pris connaissance du projet de déclaration générale déposé à Helsinki début juillet par l'URSS, le problème des MDC fait l'objet de vives discussions au sein des plus hautes instances diplomatiques et militaires françaises, respectivement représentées par le ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat général à la Défense nationale. Militaires et diplomates sont d'accord sur le fait que les restrictions proposées par les NNA sont inacceptables[235], que

[233] *Ibid.*, pp.72-73.
[234] Fiche de Gabriel Robin, 18 juillet 1974. AN, 5 AG 3 995. Grande-Bretagne. 1974-1976.
[235] En septembre 1973, au Conseil de l'Atlantique Nord, la France estime urgent de définir une position commune sur les MDC pour éviter que les projets yougoslave et roumain entrainent les Occidentaux plus loin qu'ils ne le souhaitent. Télégramme n°1827/36, de Rose, 14 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.

les seuls aspects militaires de la sécurité que la CSCE doit aborder sont les MDC et qu'il importe donc de s'opposer à toute insertion des problèmes de désarmement et de réduction des armements, vue l'hostilité manifestée par la France aux MBFR depuis 1968 et l'« appel de Reykjavik ». Paris, qui reproche d'une part à certains pays comme les NNA, la RFA, la Belgique et les Pays-Bas de vouloir soulever à nouveau la question du niveau des forces armées en Europe et du lien avec les discussions de Vienne[236], repousse d'autre part l'idée de l'URSS consistant à ce que les participants à la CSCE émettent l'espoir d'un succès de la négociation sur la réduction des forces[237]. Elle écarte aussi la proposition soviétique tendant à calquer la zone d'application des MDC sur celles des MBFR, à savoir l'Europe centrale, du Benelux à la Pologne.

Les autorités françaises envisagent les MDC comme un processus tendant à dissiper les inquiétudes que certaines dispositions d'ordre militaire effectuées par certains pays pourraient provoquer chez d'autres Etats européens. Aussi ces mesures doivent-elles s'appliquer à l'ensemble des pays participants à la conférence, sur un pied d'égalité[238] : le territoire européen de l'URSS ne doit de fait pas être épargné. La France s'associe par conséquent aux demandes de ses partenaires visant à inclure une profondeur de territoire suffisante dans les conditions de notification. Elle accepte cependant d'exclure de la zone de notification les terres situées au-delà de l'Oural, à savoir la Sibérie et la frontière sino-soviétique. Enfin, les Français s'interrogent sur le paragraphe du document soviétique soumis aux ministres à Helsinki qui appelle à « faire cesser la course aux armements » : pour Paris, qui refuse d'être engagé par les SALT et qui a condamné l'accord soviéto-américain du 22 juin 1973, il est hors de question d'aborder ce problème à Genève ou ailleurs car on juge qu'une politique visant à une limitation des armements nucléaires ne peut se faire qu'au profit des superpuissances[239]. En ce sens, la France apporte un soutien complet et sans faille au document proposé par la Grande-Bretagne à la CSCE parce qu'il « est fondé tout entier sur la notion de sécurité politique plutôt que sur celle de sécurité militaire »[240].

Selon le Quai d'Orsay, la tâche principale du représentant de la France dans cette sous-commission consiste donc à éviter que les participants y abordent un sujet autre que celui des MDC. Du coup, la délégation française a le devoir de se montrer sérieuse, précise et positive sur les mesures de confiance, auxquelles on considère qu'il faut donner une certaine consistance[241]. La France estime que les MDC doivent relever de la seule responsabilité des Etats, ce qui disqualifie les alliances militaires de pouvoir prendre toute décision en la matière,

[236] Notes CSCE n°299, 31 août 1973 et n°301, 10 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.23. La Belgique propose à ses partenaires des Neuf un document selon lequel il faut étendre les aspects militaires de la CSCE à la réduction des forces pour rendre la conférence crédible aux yeux des opinions publiques. De plus, selon les NNA, certaines dispositions des MBFR n'ont de signification qu'en fonction des progrès enregistrés sur les MDC : celles-ci peuvent faciliter la vérification et offrir des garanties sur la sécurité des Etats participants au processus de Vienne sur le désarmement.
[237] Pour ce faire, la France rappelle aux Soviétiques le document de Zaslavl selon lequel « la CSCE ne doit être liée à aucune autre négociation ». Note du 6 mars 1974. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.
[238] Note du service des Pactes et du Désarmement, 8 août 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[239] Note n°285, 9 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[240] Note n°272, 3 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[241] Note CSCE n°301, 10 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.23.

que les notifications prévues doivent être effectuées par la voie diplomatique normale et qu'aucun système de contrôle ou de vérification ne doit être mis en place : par ces deux dernières dispositions, elle souhaite faire pièce à l'idée soviétique d'établir un organe qui mettrait en œuvre les décisions relatives aux aspects militaires de la sécurité et, de fil en aiguille, risquerait de traiter les questions relevant des SALT et des MBFR[242]. Se créerait peu à peu un système de sécurité collective qui rendrait caduques l'Alliance atlantique et le pacte de Varsovie, saborderait le processus de construction européenne et donnerait à l'URSS un droit de regard sur les affaires d'Europe occidentale. On en conclut à Paris que les MDC ne doivent pas faire figure d'obligation juridique mais apparaître comme un engagement davantage moral.

Un premier désaccord entre le Quai d'Orsay et l'état-major français existe sur les échanges d'observateurs durant les manœuvres militaires, le second insistant pour que ce procédé ne soit pas automatisé. Les représentants de la France à Genève en viennent donc à se rallier au point de vue soviétique quant à l'aspect « volontaire » que doivent acquérir ces échanges[243].

Quant aux modalités d'application de la notification des manœuvres, la France fixe sa position dès avant le début des négociations de la deuxième phase non pas pour émettre des propositions à la conférence mais afin d'être paré au cas où les discussions sur les MDC viendraient à gêner les conceptions françaises en matière d'information militaire et, par conséquent, à menacer la sécurité nationale. La France se place ainsi sur la défensive. Pour elle, les notifications de manœuvres se limitent aux seules manœuvres terrestres. Les manœuvres navales et aériennes ne doivent pas être touchées. Or, pour certains pays comme la Norvège, la Suède, le Danemark et la RFA, les manœuvres navales en mer Baltique constituent la principale source de menace et de pression. Si les Français disent comprendre ces préoccupations, ils sont persuadés qu'accepter de telles notifications de manière à satisfaire les Scandinaves, c'est ouvrir la porte aux revendications parallèles de la Yougoslavie et de la Roumanie et donc poser la question de la présence de la Sixième flotte en Méditerranée, élément central de la sécurité des pays de l'Alliance atlantique riverains de cette mer[244]. En février 1974, le débat sur la notification préalable des manœuvres en zones maritimes est ouvert à l'OTAN, celle-ci acceptant finalement de l'appliquer mais seulement en mer Baltique et en mer Noire[245]. La Méditerranée et l'Adriatique sont jugées bien trop stratégiques pour être soumises aux MDC, surtout à un moment où la guerre fait rage au Proche-Orient.

Concernant les manœuvres interarmées– c'est-à-dire mobilisant l'armée de terre, de l'air et la marine – Paris en accepte la notification seulement si les éléments proprement terrestres excèdent le niveau d'envergure convenu. Les notifications de manœuvres doivent en outre comprendre le type des manœuvres, les effectifs mis en jeu, la zone concernée, et être effectuées avec un préavis de deux ou trois mois.

Mais l'une des principales préoccupations françaises a trait à la distinction entre les « manœuvres » et les « mouvements de troupes ». Une manœuvre consiste en un « exercice

[242] Note n°561, Pactes et Désarmement, 18 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.19.
[243] Note n°130, Pactes et Désarmement, 4 avril 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[244] Note du service des Pactes et du Désarmement, 8 août 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[245] Télégramme n°432/35, de Rose, 14 février 1974. AMAE, CSCE, vol.33.

militaire ou opération simulée de temps de guerre impliquant un programme, une préparation et une exécution. Elle est mise en œuvre à des fins d'entrainement et d'évaluation. Il peut s'agir d'un exercice interarmées ou mettant en œuvre des forces relevant d'une seule armée – terre, mer ou air – ou d'un exercice combiné ou uniquement terrestre »[246]. Un mouvement est un « transfert de force avec ou sans équipement d'un endroit à un autre. Il peut être réalisé pour des raisons d'entrainement, de relève ou de renforcement opérationnel. Il peut être programmée à l'avance ou effectué sans préavis »[247]. Du point de vue français, le débat a lieu sur deux plans, interne et multilatéral. L'état-major ne souhaiterait notifier que les mouvements car les manœuvres effectuées par la France sont toujours d'un niveau très inférieur à celui de l'Est, n'allant pas au-delà de la brigade[248], ce qui apparaît peu stratégique voire ridicule quand on pense que l'URSS mobilise des divisions entières lors de ses manœuvres. Pour éviter cela, l'état-major défend l'idée de ne notifier que les manœuvres d'envergure, c'est-à-dire mobilisant au moins une division[249]. Par contre, il voit d'un très bon œil la notification des mouvements étant donné que la France en pratique peu.

De fait, à Genève, alors que les Soviétiques – qui ne se disent « pas prêts à découvrir [leurs] systèmes militaires »[250] – souhaitent que les mesures de confiance ne s'appliquent qu'aux manœuvres, les Français veulent incorporer les mouvements de troupes dans le processus de notification, estimant que ce sont eux qui causent le plus de préoccupations dans les Etats voisins. Conscients que le débat sur ce point risque d'être difficile, les diplomates français imaginent une position de repli dès août 1973 qui consiste à proposer de notifier seulement les mouvements et manœuvres en zones sensibles, autrement dit en zones frontières[251]. Cependant, devant l'insistance de leurs partenaires occidentaux et des NNA, ils se rallient à une conception plus extensive de la profondeur de territoire à considérer lors de notifications et font de la division le niveau de base indispensable de toute notification.

Européens de l'Ouest et Neutres doivent faire face non seulement aux prétentions des Soviétiques à vouloir notifier avec un délai très court les seules manœuvres d'envergure supérieures à la division et se déroulant dans les régions frontalières, mais doivent également affronter l'opposition des Etats-Unis, qui refusent de considérer les mouvements de troupes dans la mesure où cela pourrait engendrer des restrictions sur leurs activités militaires censées renforcer la défense européenne en cas de crise ou destinées à transférer les forces américaines stationnées en Europe au Moyen-Orient lors d'une crise dans cette région[252]. D'un point de vue général, les Américains ne sont guère impliqués dans les négociations sur les MDC, leur préférant les MBFR et les SALT, ces derniers étant relancés en novembre 1974 lors du sommet

---

[246] Définition donnée par le représentant de la Grande-Bretagne à l'OTAN en octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.33. Télégramme n°2069/76, de Rose, 5 octobre 1973.
[247] *Ibid.*
[248] Compte-rendu de la réunion du groupe de travail « Désarmement », 13 septembre 1973, réalisé par le Secrétariat général de la Défense nationale et daté du 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.30.
[249] Fiche n°10009 du Secrétariat général de la Défense nationale, 14 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[250] C'est ce qu'affirme l'ambassadeur Tsarapkine à la Farnesina, à Rome. Télégramme n°178/87, de Lucet, 17 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.33.
[251] Note du service des Pactes et du Désarmement, 8 août 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[252] John BORAWSKI, *From the Atlantic to the Urals: negotiating arms control at the Stockholm Conference*, Washington, Pergamon-Brassey's, 1988, pp.12-13.

soviéto-américain de Vladivostok entre Ford et Brejnev. Les Français voient dans cette vision restrictive des MDC qu'ont les deux Grands une manifestation supplémentaire du *condominium* qu'ils cherchent à pérenniser : adopter une définition minimaliste des manœuvres militaires permettrait aux Etats-Unis et à l'URSS d'outrepasser le principe même de mesures de confiance puisqu'ils sont seuls capables, grâce à leur armada de satellites, d'être informés à tout moment de n'importe quel mouvement de troupes sur la planète sans qu'il n'y ait besoin de notifier quoi que ce soit[253]. De par leur attitude négative, les deux superpuissances trahissent leur propension persistante à cultiver le secret militaire dans ce qu'il a de plus menaçant, à savoir leur capacité – notamment pour Moscou – à rassembler des troupes importantes en un point précis. Accepter une notification des mouvements est d'autant plus difficile pour les Soviétiques qu'il s'agit de remettre en cause leur moyen de pression le plus efficace sur les pays d'Europe orientale.

Néanmoins, étant donnés la minceur du dénominateur commun entre l'Est, l'Ouest et les NNA sur les MDC et le fait que la France n'effectue aucune manœuvre atteignant le niveau de la division, les Français s'aperçoivent très vite que les mesures finales ne leur apporteront aucune contrainte. Par conséquent, dès la fin de l'année 1973 et surtout à partir de 1974, après avoir repoussé à Bucarest une proposition roumaine tendant à insérer la non-prolifération nucléaire dans les MDC[254], ils adoptent un profil bas durant les négociations sur ces dernières, sauf quand il s'agit de combattre la référence aux MBFR, et se cantonnent à essayer de « rapprocher les points de vue »[255] tout en demeurant solidaires des positions de leurs partenaires atlantiques. En 1974, alors que la discussion sur les MDC se trouve dans l'impasse la plus totale, les Français suggèrent à leurs alliés de l'OTAN de rester fermes et de profiter du fait que la CSCE constitue la principale préoccupation des Soviétiques depuis dix ans pour les conduire à faire des concessions[256]. Par ailleurs, en février 1974, Jobert profite de sa rencontre avec Gromyko à Paris pour lui signaler son désaccord complet avec le passage du projet russe de déclaration sur la sécurité visant les MBFR. Gromyko se dit prêt à aller jusqu'à la suppression du paragraphe pour trouver un langage commun avec la France sur la partie militaire de la première corbeille[257] ; le problème, pour les Français, c'est que cela reviendrait à leur octroyer une position en flèche dans la négociation des MDC, ce qu'ils ne veulent pas, en particulier vis-à-vis de la RFA.

En effet, le profil bas français sur les MDC en 1974 s'explique également par l'attachement de la RFA à l'égard de mesures prenant en compte un niveau de manœuvres à notifier considérable et une vaste zone géographique, le tout complétant les MBFR. Or, vu l'opposition de la France à l'établissement d'un lien, aussi vague soit-il, entre la CSCE et les MBFR, un engagement trop important des Français dans la négociation sur les MDC risquerait de les

[253] Note Pactes et désarmement n°220, 26 mai 1973. AMAE, CSCE, vol.23.
[254] La France ne peut accepter une proposition qui la conduirait à limiter son indépendance en matière de défense, en particulier dans le domaine des armements atomiques. Télégramme n°960/970, de Levasseur, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[255] Note de G. Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[256] Procès-verbal de la réunion du Conseil de l'OTAN, Bruxelles, 7 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[257] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 26 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.

opposer à la délégation ouest-allemande au moment-même où la France cherche à obtenir le soutien de la RFA quant au rappel des droits et responsabilités quadripartites sur l'Allemagne et Berlin dans le texte final de la conférence. Paris juge donc utile de laisser Bonn s'entendre directement avec Moscou sur le problème des MDC, quitte à lui faire des suggestions si nécessaire[258].

3. Chronique d'une négociation laborieuse

La tâche principale des Occidentaux et des NNA consiste à faire comprendre aux Soviétiques que leur position est irréaliste : des manœuvres de 40 000 hommes sont difficilement imaginables dans des bandes de terres larges de cinquante kilomètres. Il faut attendre le 12 juin 1974 pour que l'URSS, par la voix d'Anatoly Kovalev qui la représente en première commission, accepte de revoir son point de vue, à l'occasion d'une réunion informelle organisée par les NNA : le délégué soviétique fait savoir que son pays est prêt à notifier les manœuvres militaires d'envergure se déroulant dans des zones frontalières d'une largeur de cent kilomètres mais seulement aux pays voisins[259]. L'Ouest apprécie la concession et en fait autant en ramenant son délai de notification à quarante-neuf jours et en faisant passer les effectifs militaires envisagés de dix à douze mille hommes. Il envisage également de déterminer des exceptions au principe de notification obligatoire des manœuvres sur le continent européen[260]. Puis la situation se fige durant le deuxième semestre 1974, alors que les Occidentaux attendent davantage d'efforts de la part de l'URSS – à laquelle ils viennent de faire une concession de taille à propos de l'inviolabilité des frontières – sur l'étendue du territoire soviétique à couvrir, le niveau des forces, les échéances prévues pour la notification, les pays à informer et, surtout, l'inclusion des mouvements de troupes dans les MDC.

Les pays de l'Ouest décident de faire bouger les choses en accordant à l'URSS, au début de l'année 1975, de ne notifier que ses manœuvres qui se dérouleraient dans une bande territoriale de 300 km le long de ses frontières occidentales. Désormais, ils pressent Moscou de lâcher du lest sur les MDC au risque de faire échouer la CSCE dans sa totalité. De peur de perdre le bénéfice complet de la conférence, les Soviétiques assouplissent leur position et se disent disposés à notifier les manœuvres à tous les Etats participants à condition que ce soit sur une « base volontaire », idée que Bonn et Paris apprécient particulièrement car elle correspond à leur point de vue[261] ; ils acceptent que les notifications s'appliquent à tout le continent européen mais de manière restrictive – seulement sur les zones frontières faisant face à des pays européens – aux pays dont une partie du territoire se situe hors d'Europe, comme cela est le cas de l'URSS et de la Turquie. Les Soviétiques acceptent en outre de communiquer le montant des effectifs humains participants aux manœuvres et de porter le délai de dix à

[258] Note de la sous-direction d'Europe centrale, 30 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[259] John MARESCA, *To Helsinki, The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, *op.cit.*, pp.99-100.
[260] *Ibid.*, pp.101-102.
[261] Note CSCE n°82, 17 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.

quatorze jours, ce qui constitue un assouplissement de leur perception traditionnelle du secret militaire.

Cependant, craignant que l'idée de volontariat ne conduise l'URSS à se dédouaner de ses obligations, les Occidentaux et les NNA décident, afin de vérifier la sincérité soviétique, de lier les paramètres de notification à l'affirmation de la responsabilité politique des Etats pour l'application des MDC[262]. En avril 1975, d'une part pour donner suite à l'engagement de Chirac à Moscou de soutenir activement le principe du volontariat en échange du soutien soviétique à la formule réservant les droits quadripartites[263] et d'autre part pour veiller à ce que le compromis final sur les MDC satisfasse les NNA et la Roumanie afin d'éviter de renvoyer l'examen de cette question à d'éventuelles suites[264], la France se joint à la Grande-Bretagne, au Canada, à l'Autriche et à la Norvège dans le but de définir une procédure prévoyant une double négociation : ces pays proposent un texte destiné à permettre l'examen en parallèle de la notion de « base volontaire » et celui des promesses soviétiques de souplesse sur les paramètres[265]. Ce projet fait rapidement l'objet d'un consensus auquel seule la Roumanie ne se rallie pas, en raison de son attachement au caractère obligatoire de la notification des manœuvres d'envergure qu'elle considère comme un rempart à toute invasion impromptue de son territoire par l'Armée rouge. Ceausescu se rend même à Washington pour faire prévaloir son opinion auprès du président Ford : à ses yeux, le problème essentiel n'est pas de savoir à partir de combien de kilomètres et de combien d'hommes le processus de notification doit être déclenché, mais de faire en sorte que ces notifications soient obligatoires et non simplement volontaires[266].

Le consensus de Genève ne débloque pas complètement la situation puisque des divergences subsistent en matière de profondeur de territoire à prendre en compte, de délai de notification et de niveau des effectifs engagés. Pour les Européens de l'Ouest, seul un soutien massif des Etats-Unis à leur position peut faire pencher la balance de leur côté et mettre un terme à l'une des plus laborieuses négociations de la CSCE. C'est précisément durant cette période que Kissinger, qui cherche à en finir avec la conférence, s'implique pleinement dans les discussions de Genève.

De fait, au printemps 1975, le secrétaire d'Etat américain décide d'œuvrer en faveur de la conciliation des points de vue. Rencontrant secrètement Gromyko à Vienne les 19 et 20 mai, il parvient à convaincre l'URSS d'accepter en partie les propositions de l'OTAN et des NNA sur la notification des manœuvres : Moscou donne son accord à un seuil de déclenchement de 30 à 40 000 hommes, à un délai de quatorze à dix-huit jours et à une zone de profondeur par rapport aux frontières de 100 à 150 kilomètres[267]. Après de nouveaux entretiens soviéto-américains début juin 1975 durant lesquels les Soviétiques consentent à accroitre la profondeur de

[262] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, p.146.
[263] Entretien Chirac/Kossyguine, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[264] Note CSCE n°45, 26 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[265] Télégramme n°1297/99, de Fernand-Laurent, 10 avril 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[266] Entretien Ford/Ceausescu, 11 juin 1975, Washington. National Security Adviser. Memoranda of Conversation, Box n°12, GFL.
[267] Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, *op.cit.*, pp.146-147.

territoire à 250 km, Kissinger fait pression sur ses alliés de l'OTAN pour qu'ils diminuent leurs exigences à propos de la profondeur de territoire à prendre en compte à partir des frontières occidentales de l'URSS[268], ce que la France accepte sans aucune difficulté afin d'en terminer avec une question qu'elle juge secondaire et de plus en plus ennuyeuse[269].

Mais les Allemands, qui se montrent particulièrement intéressés par des mesures qui pourraient renforcer leur sécurité face au bloc de l'Est, ne l'entendent pas de cette oreille. Le 16 juin 1975, le ministre des Affaires étrangères de RFA, Hans-Dietrich Genscher, demande aux Américains de soutenir la position alliée consistant à réclamer aux Soviétiques une profondeur de notification de 300 km[270]. Kissinger accepte et, devant l'ensemble des ambassadeurs de l'OTAN réunis à la Maison Blanche le 19 juin, annonce que les négociations de la première corbeille ne se termineront qu'avec une concession soviétique sur les 300 km[271].

Un compromis est trouvé le 3 juillet 1975 ; l'URSS l'accepte le 5 : la notification des manœuvres militaires d'envergure doit être effectuée à partir d'un seuil de 25 000 hommes, d'une profondeur de 250 kilomètres et avec un préavis de vingt-et-un jours. Du fait notamment de la réticence des Etats-Unis à envisager des mesures militaires plus significatives que la notification des manœuvres et l'échange d'observateurs, les petits Etats se montrent déçus par les dispositions de l'Acte final en matière de MDC, bien en deçà de ce qu'ils espéraient[272]. Au total, la première partie du document final sur les MDC en établit trois catégories : la notification préalable de manœuvres militaires d'envergure et de moindre envergure ainsi que celle des mouvements militaires qui, elle, est à la « propre discrétion » des Etats participants, l'échange d'observateurs lors de manœuvres militaires et enfin l'échange de personnel militaire, y compris les visites de délégations militaires. L'Acte final précise que la liste des MDC envisageables n'est ni limitative, ni définitive.

Globalement, on peut dire que les mesures de confiance de la CSCE contribuent à l'amélioration de la connaissance du comportement du camp opposé, peuvent prévenir d'une attaque surprise et limiter la pression militaire des Grands sur les petits pays. Néanmoins, ces mesures n'ont rien de contraignant – les observateurs aux manœuvres seront volontairement invités – à l'exception de la notification des manœuvres d'envergure. Les MDC ne limitent aucunement la liberté d'action des Etats participants en matière militaire.

Quant au titre du document final relatif à cette sous-partie de la première corbeille, la France parvient à faire en sorte que n'y figure pas l'expression « certains aspects militaires de la sécurité », comme le souhaitent Britanniques, Canadiens et Scandinaves. Pour les Français, il serait incorrect de donner l'impression que des questions militaires ont été traitées à la

---

[268] Message de Kissinger à Sauvagnargues, 8 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014. Cf. aussi Victor-Yves GHEBALI, *La dynamique de la confiance militaire dans le processus de la CSCE : des MDC aux MDCS*, ARES, 1985, p.484.

[269] Note CSCE n°130, 10 juin 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.

[270] Entretien Ford/Scheel/Kissinger/Genscher, 16 juin 1975, Washington. National Security Adviser. Memoranda of Conversation, Box n°12, GFL.

[271] Entretien de Ford et Kissinger avec les représentants des pays de l'OTAN, 19 juin 1975, Washington. National Security Adviser. Memoranda of Conversation, Box n°13, GFL.

[272] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, pp.146-148.

CSCE[273]. Mais le titre finalement retenu est « document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement ». On voit ainsi que si la France obtient qu'aucun lien, aussi faible soit-il, ne soit établi avec les MBFR, elle ne réussit pas à écarter complètement la référence au désarmement général. En effet, Paris infléchit dès l'été 1973 sa position sur l'idée de complémentarité entre les aspects politiques et militaires de la sécurité, dans le but de satisfaire les aspirations des NNA[274] et de ses partenaires des Neuf pour lesquels les mesures de confiance ne sont réellement utiles que si liées à un effort de désarmement[275]. Jacques Andréani se souvient : « on a eu tellement de pression des Anglais et des Allemands qu'on a accepté quelque chose, mais rien de contraignant »[276]. Il faut surtout voir dans cette concession française une monnaie d'échange contre l'acceptation, par les Neutres et les pays de la Communauté européenne, d'une formule sauvegardant les droits et responsabilités quadripartites sur l'Allemagne et Berlin à laquelle la France attache une importance considérable.

Enfin, ce n'est que dans les derniers jours des négociations de Genève que les Occidentaux parviennent à détacher le document sur les MDC de celui sur les principes[277]. En effet, depuis 1973, l'URSS souhaitait un document unique pour la première corbeille, ce qui, pour les pays de l'Ouest, posait de sérieux inconvénients : les MDC ne se rattachent clairement à aucun principe ; insérées dans le même document que le Décalogue, elles sont susceptibles d'être présentées comme des mesures d'application des principes, ouvrant la voie à d'autres mesures d'application au risque de faire avancer l'idée d'un système de sécurité nouveau[278].

En signant l'Acte final de la CSCE à Helsinki, Brejnev ne cache pas son enthousiasme à l'idée d'obtenir, grâce au contenu de la première partie du document, ce que l'URSS souhaite depuis les années 1950, à savoir la consécration multilatérale du *statu quo* politique et territorial en Europe. Par la suite, dans l'interprétation des résultats de la conférence développée par le Kremlin, Moscou continue de privilégier l'inviolabilité des frontières et la non-intervention en dissimulant complètement les principes des droits de l'homme ou de l'autodétermination des peuples. En ce sens, pour nombre de commentateurs des années 1970, la CSCE est un échec pour l'Occident, une grande victoire pour le bloc communiste. Pourtant, les idées contenues dans la première corbeille, et notamment celles figurant dans la Déclaration des principes, sont le reflet d'une autre vision de la détente, une détente dynamique et non statique qui privilégie les notions de liberté, de coopération et de paix et dont les effets ne peuvent être mesurés en 1975. Cette conception de la détente est en partie portée, à Helsinki et à Genève, par la délégation française.

---

[273] Télégramme n°2180/84, de Fernand-Laurent, 3 juin 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[274] Parmi les pays qui réclament que les participants à la CSCE soient informés des négociations de Vienne sur les MBFR, la Yougoslavie occupe une place prépondérante : elle redoute que sa sécurité ne soit directement affectée par le redéploiement des troupes soviétiques qui suivra vraisemblablement les décisions de réductions des forces en Europe centrale. Note CSCE n°215, date inconnue. AMAE, Europe 1971-76, Yougoslavie, vol.3759.
[275] Entretien Puaux/van Well, 10 août 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3014.
[276] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[277] Télégramme n°2180/84, de Fernand-Laurent, 3 juin 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[278] Rapport du sous-comité CSCE au Comité politique des Neuf, 17 janvier 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

Si l'on se penche sur le détail des principes proclamés par la CSCE, on s'aperçoit que le Décalogue prend ses origines dès les années 1960, lorsque la détente semble s'installer durablement en Europe et que la plupart des pays du continent œuvrent en ce sens. La France est de ceux-là ; mieux, elle est la première en Occident à mettre sur pied une politique originale fondée sur l'apaisement des relations Est-Ouest. Le général de Gaulle développe l'idée selon laquelle la détente est un processus à long terme qui doit être entretenu quotidiennement par la création d'un climat de confiance et de tolérance ; il en appelle au droit de chaque Etat à conduire sa politique étrangère comme il l'entend et sous couvert de sa pleine et entière souveraineté ; il soutient le principe d'une réunification à terme de l'Europe dans des conditions pacifiques tout en multipliant les efforts pour que la France conserve jusqu'au bout ses prérogatives sur l'Allemagne ; il ne cesse de proclamer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; il déploie des moyens considérables en faveur de la coopération entre Etats et entre personnes morales ou physiques ; il s'oppose à toute réduction des forces tant que la détente politique ne deviendra pas une donnée structurelle des relations internationales. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que la première corbeille et, en son sein, la Déclaration des principes adoptées à Helsinki constituent l'aboutissement multilatéral de la vision gaullienne de la détente.

CHAPITRE 7. UNE BOMBE A RETARDEMENT ? L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA TROISIEME CORBEILLE

> « Pour atteindre sa sécurité, notre conférence ouvre ou va ouvrir quelques autres chemins. Il en est un que nous, Français, avons parcouru sans nous lasser, bien qu'il soit abrupt, c'est celui de la liberté. Tout notre effort, dans la préparation de cette conférence, en dehors de propositions de méthodes qui n'étaient pas négligeables, a été d'ouvrir ce chemin à tous. Car nous croyons que la paix passe par l'échange, celui des idées, des marchandises, par la libre circulation des individus, par leur libre détermination.
>
> Là est l'espoir que nous plaçons en cette conférence. Il faut qu'au-delà des résolutions qu'elle arrêtera, elle ne tire, dans l'esprit du public quelque valeur que du seul respect qu'elle aura eu et qu'auront les nations qui s'engageront ici, de cette idée de liberté pour les individus comme pour les nations. »[1]

Lorsque Michel Jobert prononce ce discours lors de l'ouverture de la CSCE à Helsinki, le 4 juillet 1973, il provoque une onde de choc au sein de délégations du bloc de l'Est qui ne voient pas les choses de la même manière :

> « L'inviolabilité des frontières, la non-ingérence dans les affaires intérieures sont des principes fondamentaux pour l'avenir de la paix. C'est tout le problème de la guerre et de la paix. Mais savoir quel est le prix d'un journal, si un visa touristique coûtera trois kopecks ou cinq roubles, si on peut épouser une demoiselle étrangère, si l'on peut quitter le pays avec son époux en trois jours, tout cela n'est pas important. »[2]

« Pour l'avenir de la paix », « au nom de la paix », « dans l'intérêt de la paix » : ces expressions reviennent en permanence dans la bouche des dirigeants de l'URSS lorsque les Occidentaux leur parlent de contacts humains, d'échanges culturels et de circulation de l'information. La paix est un thème récurrent dans le vocabulaire soviétique depuis le début de la guerre froide ; il est même partie intégrante de la propagande de Moscou en direction de son peuple et du reste du monde, par le biais notamment des partis communistes et du « mouvement de la paix » créé en 1949. Le cadre théorique relatif au concept de paix est en effet défini dès 1947 par Staline et le Kominform : il s'agit de démontrer que l'URSS n'est en rien responsable du climat d'affrontement idéologique avec les Etats-Unis et de menace de guerre nucléaire qui prévaut alors. Traumatisé par les millions de pertes humaines causées par la Seconde Guerre mondiale, le pays n'aspire qu'à la paix, contrairement aux impérialistes américains, détenteurs de l'arme atomique. Depuis lors, le Kremlin utilise le thème de la paix à chaque fois qu'il se sent menacé, et la troisième corbeille se situe précisément dans cet ordre d'idée. En évoquant constamment la nécessité de préserver la paix, Brejnev entend par ailleurs souligner l'aspect secondaire de cette corbeille par rapport au contenu de la première qui, elle, a justement été créée pour rendre impossible tout recours à la force visant à modifier les frontières.

---

[1] Discours de Michel Jobert, 4 juillet 1973, Helsinki. Document CSCE/I/PV.3. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 2.

[2] Propos de Gromyko à Sauvagnargues, le 11 juillet 1974 à Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.

Face à pareille conception, Jobert donne le ton : Paris n'entend pas laisser Moscou obtenir une soi-disant reconnaissance du *statu quo* politique et territorial européen sans rien en contrepartie. Nous avons vu que la France considère la première corbeille comme la plus importante car elle traite plus ou moins directement de la question allemande, mais dans la mesure où les négociateurs de la CSCE lient peu à peu la première corbeille à la troisième, celle-ci prend une place centrale dans la conception française de la conférence et, de fait, de la détente. Les quatre sous-commissions qui composent la troisième commission de la CSCE font donc, dès le début des travaux de Genève, l'objet d'une attention toute particulière de la part des Français[3].

Dans ce chapitre, il s'agit de voir quel rôle joue la France dans l'élaboration de mesures concrètes de coopération touchant un ensemble de domaines qui entrent clairement en contradiction avec « l'idéologie, la structure et les pratiques du parti-Etat communiste »[4]. De par son insistance sur les thèmes de la coopération culturelle et de la liberté de circulation des personnes, de l'information et des idées, l'Occident entend édifier la CSCE sur un modèle dynamique, à l'opposé de la vision statique développée par l'URSS[5], et favoriser une libéralisation progressive des relations Est-Ouest. Le Département d'Etat américain note en 1974 que la France tient une place essentielle dans les négociations de la troisième corbeille à Genève, précisant même que ce sont les Français qui orchestrent depuis le début « l'approche agressive des Neuf » sur les thèmes qui la composent[6].

Il convient cependant de préciser qu'il n'existe pas de position française homogène à l'égard de la troisième corbeille et des effets qu'elle pourrait entraîner sur le régime soviétique. Aussi faut-il différencier d'emblée les acteurs français qui ont à se prononcer sur cet enjeu capital de la CSCE. Les plus sceptiques quant aux résultats à envisager en troisième commission sont les deux ministres des Affaires étrangères qui se succèdent alors que se déroulent les négociations de Genève. Comme Michel Jobert à Helsinki, Jean Sauvagnargues fait connaitre publiquement son point de vue en insistant sur le peu d'effet à attendre de la troisième corbeille sur les sociétés de l'Est :

---

[3] La première sous-commission est chargée de s'occuper des « contacts humains » et de préparer des propositions destinées à faciliter le mouvement des personnes, des institutions et des organisations. Elle s'intéresse à des sujets tels que les mariages, les voyages et la réunification des familles. La deuxième sous-commission, dans laquelle la résistance soviétique est particulièrement virulente, a pour mission d'établir des propositions en faveur de la plus libre et de la plus large diffusion de l'information. La coopération et les échanges dans le domaine de la culture sont traités au sein de la troisième sous-commission, tandis que la coopération en matière d'éducation est abordée dans la quatrième.

[4] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.259.

[5] Victor-Yves GHEBALI, « Les valeurs de la Grande Europe, produit du laboratoire politique de la CSCE », *Relations internationales*, n° 73, printemps 1993, p.64.

[6] La position française est résumée de la sorte à Washington : « La France veut une voix forte pour elle-même et pour l'Europe occidentale dans le dialogue avec les Soviétiques, et souhaite assouplir les barrières économiques et culturelles avec les Européens de l'Est. En même temps, elle s'oppose à des arrangements superficiels qui pourraient diluer les perceptions de la menace soviétique et saper la relation transatlantique qui garantit la sécurité ouest-européenne. » Note du Département d'Etat américain, décembre 1974, dossier « Martinique – Briefing Book – Meeting with President Giscard d'Estaing (5) », Box 6, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Gerald Ford, Gerald R. Ford Library (GFL).

« Ma propre impression est que l'on devrait tenter de parvenir à des résultats peut-être limités, mais tangibles pour prouver que, des deux côtés, on a l'intention de parvenir à certains progrès en ce qui concerne les idées. Je pense que l'on doit être réaliste et ne pas attendre trop de cette conférence, car il est évident que l'URSS ne changera pas d'un jour à l'autre. »[7]

Pour avoir négocié avec eux pendant des mois l'accord sur Berlin de septembre 1971, Sauvagnargues connaît bien les Soviétiques et exprime à plusieurs reprises ses doutes sur les chances que Moscou puisse appliquer les dispositions de la troisième corbeille. Aussi ne lui accorde-t-il que peu d'importance. S'il en soutient le principe, c'est surtout par solidarité avec ses alliés occidentaux et pour ne pas compromettre le travail des diplomates français à Genève. Dans son esprit, la première corbeille est autrement plus importante, dans la mesure où elle affecte directement son domaine de prédilection, à savoir la question allemande.

Georges Pompidou puis Valéry Giscard d'Estaing se montrent plus confiants. Jusqu'à sa mort, Pompidou insiste sur la nécessité d'obtenir des résultats concrets en troisième corbeille afin de transmettre aux peuples de l'Est le « virus de la liberté ». Giscard d'Estaing qui, selon la plupart des diplomates et conseillers interrogés, porte un réel intérêt à la CSCE, raconte dans ses mémoires qu'à l'automne 1974, il demande à Jacques Andréani de lui rendre compte des points encore en suspens à Genève. Le président note que « certains pouvaient paraître futiles, tel que la liberté d'ouvrir des centres d'information dans les pays de l'Est et d'y diffuser les journaux occidentaux. Mais quel serait, sans cela, le contenu pratique de la liberté d'information ? »[8].

Et puis il y a la délégation française à Genève, persuadée, à l'instar de Jacques Andréani ou d'Alain Pierret, que la troisième corbeille peut favoriser l'ouverture du bloc soviétique. Aussi cette équipe de diplomates chevronnés met-elle tout en œuvre pour aboutir à des résultats solides dans l'ensemble des domaines concernés et particulièrement dans celui de la coopération culturelle. Le Quai d'Orsay confie la direction des négociations en troisième commission à Jacques Chazelle, normalien agrégé de lettres qui, alliant art de la persuasion et talent oratoire, se pose en personnalité incontournable du petit monde de la CSCE.

Quoi qu'il en soit, la France est le seul pays occidental à déposer des projets de textes lors de la première phase de la conférence à Helsinki[9], malgré l'opposition de ses partenaires – à l'exception du Royaume-Uni et de l'Italie – qui déplorent que ces documents n'aient pas été plus amplement discutés. On considère à Paris que les pays de l'Ouest ont tout intérêt à présenter d'emblée des textes qui couvrent l'ensemble des chapitres de la troisième corbeille, afin de ne pas laisser aux Soviétiques le devant de la scène. En outre, estiment les Français, les sujets abordés dans le dernier volet de la CSCE sont trop nombreux pour qu'il y ait une concertation systématique entre Occidentaux[10]. Une fois encore, la France privilégie la CPE.

Bien vite, les Français et leurs alliés doivent faire face à une situation particulièrement tendue, car dans aucune des deux autres corbeilles la compétition idéologique n'occupe une

---

[7] Conférence de presse de Jean Sauvagnargues à l'association des correspondants de l'ONU, 24 septembre 1974, New York.
[8] Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, t.2, *op.cit.*, p.137.
[9] Les quatre projets de textes déposés par Michel Jobert à Helsinki concernent la coopération culturelle. Il s'agit des documents CSCE/I/23, 24, 25 et 26 du 5 juillet 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 2.
[10] Télégramme n°1382/91, de Carraud, 28 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.

place aussi prééminente que dans la troisième : les discussions relevant de cette commission témoignent à elles seules que, malgré la détente, la guerre froide est loin d'être terminée. Pour les Soviétiques, les thèmes abordés dans le cadre de la troisième corbeille appartiennent à une « anti-culture » bourgeoise, dont le but est de pervertir les populations du bloc de l'Est, de les détourner de la lutte des classes et de les empêcher d'œuvrer à la construction de l'idéal communiste. L'affrontement entre deux conceptions du monde apparaît dès les premiers jours de la négociation, même si certains diplomates présents à Genève font tout pour l'éviter et tentent de développer une approche moins offensive[11].

Le discours de Giscard à Helsinki, lors de l'ultime phase de la CSCE, suffit à prouver le niveau de confrontation idéologique auquel on est parvenu durant les négociations de la troisième corbeille :

> « Il est naturel que des choix politiques et philosophiques conduisent à une compétition idéologique. Mais l'esprit de détente doit nous conduire à fixer une limite à l'âpreté de cette compétition. Cette limite doit être celle de la compétition idéologique, sans ingérence, et sans intolérance »[12].

Quelques mois plus tard, lors de sa visite en URSS, Giscard renouvelle son appel en faveur d'une détente désidéologisée, suscitant l'indignation des autorités soviétiques[13]. De par sa réaction, le Kremlin démontre qu'à Moscou plus qu'ailleurs, on considère la CSCE comme un terrain de compétition opposant l'Est et l'Ouest.

Pourtant, la troisième corbeille apparaît comme une rupture dans le temps long de la guerre froide : l'ambassadeur de Grande-Bretagne en Finlande note dès 1974 que la conférence a abouti à un résultat non négligeable avant même de commencer en obtenant « pour la première fois des Etats communistes qu'ils acceptent l'idée selon laquelle les relations entre les peuples – et par conséquent l'attitude des gouvernements envers leurs citoyens – soient un sujet de discussion multilatérale »[14]. En d'autres termes, l'un des principaux apports de la CSCE est de permettre aux relations internationales pendant la détente de se focaliser sur la sécurité des hommes et les droits des peuples plutôt que sur les prérogatives des Etats[15]. Alors que, jusque-là, la rivalité Est-Ouest permettait à de nombreux gouvernements de chacun des deux camps de justifier la violation de certains droits de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme par

---

[11] Jacques Chazelle, représentant de la France au sein de la troisième commission, est de ceux-là. Dans un télégramme d'octobre 1973, il essaye de convaincre le Quai d'Orsay que les difficultés de négociation en troisième corbeille ne sont pas dues à l'envie des uns et des autres de rallier l'autre camp à ses idées mais à un manque de compréhension mutuelle entre l'Est et l'Ouest. Pourtant, le conflit idéologique est omniprésent et Chazelle y prend pleinement part aux côtés des autres délégations occidentales. Alain Pierret se souvient ainsi de conversations informelles avec les Soviétiques au cours desquelles les uns et les autres ne mâchaient pas leurs mots et faisaient preuve d'une franchise non dissimulée. Entretien avec Alain Pierret, 22 janvier 2011.

[12] Discours de Valéry Giscard d'Estaing, 31 juillet 1975, Helsinki. Document CSCE/III/PV.3. Archives CSCE, Helsinki 1972-1975, Book 24.

[13] Michèle WEINACHTER, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne*, *op.cit.*, 4ème partie, 1.1.

[14] T.A.K Elliott à James Callaghan, 29 juillet 1974, in *Documents on British Policy Overseas*, Series III, vol.II, *The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975*, G. BENNETT, K.A HAMILTON (eds.), Londres, Whitehall History Publishing, 1997, pp.317-26.

[15] Jussi M. HANHIMÄKI, « Detente in Europe, 1962-1975 » in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II, *Conflicts and Crises, 1962-1975*, *op.cit.*, p.216.

l'impératif de sécurité nationale[16], la récupération du thème des droits de l'homme et des applications concrètes qui en découlent par les pays de l'Ouest fournit un moyen supplémentaire à ces derniers pour discréditer le régime soviétique aux yeux du monde entier.

Aussi les autorités de l'Est prennent-elles très tôt leurs précautions. Alors que les négociations de Genève s'apprêtent à débuter, le Kremlin réitère sa condamnation du mouvement littéraire dissident d'URSS : fin août 1973, deux membres du minuscule groupe de défense des droits de l'homme de Moscou sont arrêtés puis déportés pour activités anti-soviétiques. Durant la semaine qui suit, la *Pravda* publie « un état des lieux de la position soviétique sur les échanges culturels à la CSCE, combiné à un portrait polémique des célèbres dissidents Andrei Sakharov et Alexandre Soljenitsyne, présentés comme traitres à la nation »[17]. A cela s'ajoute une politique de prévention qui, depuis 1970, « pousse les autorités à une campagne axée sur la rigueur idéologique, principalement tournée vers la jeunesse »[18] : il s'agit de mettre un frein à l'adoption, par les jeunes Soviétiques, des modes vestimentaires et musicales occidentales. Nul doute que le PCUS entend démontrer de la sorte qu'il ne cèdera pas sur la troisième corbeille, en particulier sur le plan des échanges humains[19].

Pour les pays de l'OTAN, tout cela met en lumière la difficulté qu'éprouvent les dirigeants soviétiques à trouver un moyen terme entre l'étouffement des dissidences et l'adoption d'une politique de détente qui les conduit notamment à accepter d'aborder à Genève des questions comme celles de la circulation des hommes et des idées[20]. Cette vision occidentale de la politique soviétique peut paraître naïve, dans la mesure où, au contraire, Moscou envisage certainement la détente comme un prétexte pour resserrer la contrainte idéologique. En témoigne l'attitude de Brejnev, contraint de tenir compte de l'avis des idéologues soviétiques les plus hostiles à la détente qui estiment que la crise du pétrole qui frappe l'Occident pourrait bien conduire le capitalisme à sa perte et donc justifier la poursuite de l'action révolutionnaire contre les pays de l'Ouest[21].

---

[16] Rosemary FOOT, « The Cold War and human rights », *art.cit.*, p.446. Si le peu d'égards portés par l'URSS envers les droits de l'homme n'est plus à démontrer, rappelons que la politique étrangère américaine est marquée elle aussi par certains épisodes peu glorieux durant la guerre froide. Dès 1954, les Etats-Unis interviennent au Guatemala pour renverser le président de gauche Jacobo Arbenz, élu démocratiquement. Après la révolution cubaine de 1959, Washington soutient l'installation de régimes autoritaires au Brésil, au Chili, en Uruguay, en Argentine et au Salvador.

[17] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.65.

[18] Marie-Pierre REY, *Le dilemme russe, op.cit.*, p.325.

[19] Une thèse circule alors dans le monde diplomatique pour expliquer ce durcissement : la campagne en cours serait une conséquence directe du plénum du PCUS d'avril 1973 au cours duquel Brejnev a écarté du bureau du parti les opposants à sa politique de rapprochement avec les Etats-Unis. La campagne serait un compromis, le prix payé par Brejnev pour que les services de sécurité soviétiques acceptent sa politique étrangère : le premier secrétaire aurait manipulé les dissidents pour qu'ils prennent vigoureusement position, ce qui lui aurait permis de leur donner la réplique et ainsi de faire comprendre à l'Occident les limites de la détente telle que l'entend Moscou. Néanmoins, le chef de la délégation soviétique à Genève, Anatoly Kovalev, dira plus tard que le Kremlin a préféré expulser Soljenitsyne plutôt que de l'emprisonner afin de ne pas compromettre la CSCE par ce qui aurait été perçu par les Occidentaux comme une véritable provocation. Télégramme n°4330/44, de Vimont, 16 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26 ; Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act: A Personal View of the CSCE's Geneva Phase (September 1973 until July 1975) », *The Society for Historians of American Foreign Relations Newsletter*, vol. 31, no. 2, June 2000, p.5.

[20] Document OTAN CM(73)100, rapport du président du Comité politique, 26 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.

[21] Notes de l'ambassade de France en URSS, 24 et 26 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721.

Etant donné le foisonnement de sujets contenus dans la troisième corbeille, la politique de la France à l'égard de celle-ci fera l'objet de cinq parties, reprenant les grands thèmes de l'ultime volet de la CSCE. La culture et l'éducation figurant au rang des priorités de la France, nous commencerons par là, pour poursuivre ensuite sur les questions relatives à la circulation de l'information et, enfin, aux contacts humains, problème épineux s'il en est. Cependant, dans le but d'éclaircir au maximum les enjeux de la troisième corbeille et de mettre en évidence les difficultés qu'elle a pu poser, la première partie sera consacrée au rythme des négociations en lui-même.

I. Les temps de la troisième corbeille

A Copenhague le 20 novembre 1973, les neuf ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne fixent trois objectifs à la troisième corbeille : « définir des engagements de principe applicables aux différents sujets couverts par le mandat » ; « obtenir comme premier pas, par des mesures concrètes, un certain degré de réalisation, variable selon les sujets » ; « faire reconnaitre que ces questions sont des sujets légitimes de discussion entre Etats »[22].

Alors que, pour les Soviétiques, il faut simplement « se borner à adopter quelques orientations » et éviter de conclure des arrangements concrets[23], pour la France et les Neuf, l'important est que les propositions en troisième corbeille soient détaillées et puissent progressivement devenir « l'acide qui finira par ronger »[24]. Ainsi, plutôt que d'essayer de renforcer les droits des individus, comme l'ONU tente de le faire dans plusieurs de ses déclarations, les pays de la Communauté européenne estiment que l'essentiel est de « définir des lignes de conduite touchant le comportement des Etats vis-à-vis de leurs citoyens, notamment par l'abaissement des barrières dressées à l'encontre de la coopération et de la mobilité dans les domaines où les problèmes sont les plus virulents »[25].

Au début des négociations de Genève, la France imagine même que la troisième corbeille puisse prendre la forme d'un « accord-cadre » qui répondrait à la fois à l'idée d'accentuer la solennité des engagements pris et à l'intention d'aller aussi loin que possible dans la définition à trente-cinq de certaines procédures, tout en laissant à des arrangements bilatéraux leur mise en œuvre effective. Cet accord-cadre aurait la forme d'une convention et le contenu d'une déclaration[26].

Au sein des Neuf, quatre coordonnateurs sont chargés de maintenir la cohésion des pays de la Communauté dans chacune des sous-commissions : le Danemark s'occupe des contacts humains, la Belgique de l'information, la France de la coopération culturelle et la Grande-

[22] Document CPE, CSCE (74) 140 P Rév.1, 10 juillet 1974, rapport du président du sous-comité CSCE au comité politique. AMAE, CSCE, vol.16.
[23] Propos de Gromyko à Jobert, 26 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[24] Entretien avec Gabriel Robin, 17 novembre 2008.
[25] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.119.
[26] Note CSCE n°379, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.

Bretagne de l'éducation. Ces quatre délégations sont habilitées à prendre contact, si le besoin s'en fait sentir, avec d'autres délégations et, le cas échéant, à négocier des compromis rédactionnels, « sous la double réserve qu'ils en aient reçu mandat explicite et que le résultat de ces contacts soit subordonné à l'agrément ultérieur des Neuf »[27]. Nous verrons que la France fait entorse à cette règle en négociant directement avec les Soviétiques des textes, en particulier sur les contacts humains, qui ne relèvent pas de sa responsabilité.

Alors que l'URSS souhaite commencer la rédaction des textes finaux dès septembre 1973, les Neuf, soucieux de parvenir à des résultats concrets, exigent que chacune des propositions soit discutée au préalable afin de forcer l'Est à s'exprimer sur tous les sujets. Pour que les négociations ne soient pas confuses, la France prépare un document unique pour chaque sous-commission, qui reprend toutes les propositions déjà déposées en septembre-octobre 1973. Ces documents sont destinés à être complétés au fur et à mesure que sont déposés de nouveaux projets de textes. Pour les Français, de tels instruments de référence doivent permettre une « discussion ordonnée, contradictoire et complète »[28].

Hélas, le grand débat général de l'automne 1973 reste stérile, chacun campant fermement sur ses positions. Pis, les délégations des pays du pacte de Varsovie usent de méthodes peu diplomatiques pour contrecarrer les propositions occidentales relatives à la troisième corbeille : elles multiplient les menaces, les tentatives d'extorsion ou encore les lamentations quant à leur sort si jamais Moscou n'obtient pas satisfaction[29]. Côté américain, Kissinger demande à sa délégation de rester impassible sur tous les thèmes de la conférence en réponse au soutien de l'URSS à l'attaque égyptienne et syrienne contre Israël début octobre 1973[30]. Dans un premier temps, les Soviétiques essayent d'obtenir que les futurs textes finaux des deuxième et troisième corbeilles se présentent comme deux documents séparés des questions de sécurité de la première corbeille et signés par des dirigeants de second rang tels les ministres des Affaires étrangères[31]. Devant le refus catégorique des Occidentaux, les pays de l'Est doivent réfléchir à une autre méthode pour restreindre la portée de la troisième corbeille.

1. Le préambule de la troisième corbeille

Dans son discours à Helsinki le 3 juillet 1973, Andreï Gromyko parle principalement de la première corbeille, survolant à peine les deux autres. D'emblée, il tempère les encouragements occidentaux à l'extension des contacts entre les organisations et les hommes par un rappel du respect rigoureux dû aux lois, aux mœurs et aux coutumes des Etats participants. Il s'exprime comme si les pourparlers préparatoires d'Helsinki n'avaient pas eu lieu[32]. Précisant les propos de son ministre, Doubinine explique à Claude Arnaud que le respect des principes de la

[27] Note CSCE, Commission III, 25 février 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[28] Intervention française en troisième commission, 9 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[29] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.120.
[30] Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act », *art.cit.*, p.3.
[31] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.73.
[32] Télégramme n°3139/3145, d'André, 3 juillet 1973 ; télégramme n°3285/89, de Vimont, 4 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.

souveraineté et de la non-intervention dans les affaires intérieures constitue « la religion » de l'URSS[33]. On a vu dans le chapitre précédent que les Soviétiques mènent une véritable offensive en première commission pour amoindrir la portée de la troisième corbeille en défendant une conception de la non-intervention fidèle à la doctrine Brejnev. Les représentants de la France à Genève jouent un rôle central dans la définition de ce principe, dans la mesure où il leur faut ménager en parallèle le dogme gaullien selon lequel la souveraineté d'un Etat ne peut en aucun cas être entravée. Jacques Andréani avoue ainsi qu'il est difficile pour la France de dégager une position conciliant d'une part son désir de favoriser la coopération culturelle et les contacts de toutes natures entre l'Est et l'Ouest et d'autre part l'idée qu'elle se fait de la souveraineté nationale :

> « L'Etat occupe dans les réflexes français une place tellement centrale que la souveraineté est un tabou absolu. On traite avec un Etat en faisant profession d'ignorer son comportement envers ses citoyens. C'était une des composantes de la tradition gaulliste que ce rejet hautain des prétentions de l'étranger à jeter un regard sur nos affaires. Il entraînait comme corollaire une hésitation à faire subir aux autres Etats l'ingérence que l'on n'entendait pas supporter soi-même. »[34]

Nous allons voir que cette préoccupation revient fréquemment dans l'esprit des Français, notamment lorsqu'il s'agit d'aborder la question des contacts humains. Paris se met donc très tôt à la recherche d'un compromis. Mais ce n'est pas chose aisée car, tout au long des négociations de la deuxième phase, les Soviétiques ne cessent de dénoncer la propension des pays de l'Ouest, « encore prisonniers de la guerre froide »[35], à vouloir interférer, par le biais de la troisième corbeille, dans les affaires intérieures de l'URSS et de ses alliés. D'après Kissinger, Gromyko justifie cette opposition en s'appuyant sur « la défense de la moralité puritaine soviétique » : ainsi, Moscou considère que « la clause sur la libre circulation des personnes est un cheval de Troie conçu pour permettre à des artistes de cabarets hollandais légèrement vêtus de contaminer la patrie du prolétariat »[36]. Pour le Kremlin, la culture occidentale est décadente et marquée par une pornographie omniprésente, ce qui n'empêche cependant pas Lev Mendelevitch, membre de la délégation d'URSS, de profiter de son séjour à Helsinki pendant les PMP pour aller discrètement au cinéma voir le *Décaméron* de Pier Paolo Pasolini, film interdit à l'Est en raison de son caractère sexuel[37].

A l'automne 1973, la Pologne et la Bulgarie, chargées par Moscou de mener les discussions de la troisième corbeille au nom du pacte de Varsovie, proposent un texte commun qui est à l'origine du blocage des négociations durant les mois qui suivent : les pays de l'Est réclament la rédaction d'un préambule, qui serait ajouté aux textes de la troisième corbeille. Ce texte reprend les principes de la non-intervention dans les affaires intérieures et du respect de la souveraineté, et comporte une clause sur la compatibilité des décisions de la CSCE avec les

---

[33] Entretien Arnaud/Doubinine, 13 septembre 1973, Paris. AMAE, CSCE, vol.33.
[34] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.136.
[35] Article de Youri Joukov publié dans la *Pravda* en janvier 1974. Télégramme n°265/269, de Vimont, 15 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.33.
[36] Henry KISSINGER, *Years of Renewal*, New York, Simon & Schuster, 1999, p.641.
[37] Alain PIERRET, *De la case africaine à la villa romaine. Un demi-siècle au service de l'Etat*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.144.

lois et coutumes des Etats concernés. D'après ce qu'en disent les délégués tchécoslovaques à leurs homologues français à Genève, cette dernière clause est destinée à tenir compte des particularités des Républiques soviétiques d'Asie centrale[38]. Les réactions occidentales sont unanimes : pas question d'accepter un texte qui rendrait inapplicables les dispositions de la troisième corbeille. Pour les pays de l'Ouest, il incombe à la première commission de définir les principes régissant tous les domaines des relations entre Etats, donc aussi ceux qui relèvent de la troisième corbeille. Ils considèrent qu'aucun de ces principes ne doit prédominer[39].

S'exprimant devant ses homologues à Genève le 5 octobre 1973, Jacques Chazelle rappelle le contenu du discours de Jobert à Helsinki qui invitait à « tenir compte de ce qui est, dans l'Europe de 1973, avec le souci de ne pas contester les organisations politiques des Etats »[40]. Voilà pourquoi la France ne comprend pas l'insistance avec laquelle « certaines délégations prétendent de nouveau inscrire en lettres d'or, au seuil de tous les travaux [de la CSCE], les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures – comme jadis, au seuil des tombeaux, s'inscrivait la formule : « Vous qui entrez ici, abandonnez toute espérance ». » En outre, dit Chazelle, un progrès substantiel dans les domaines de la troisième corbeille ne peut se concevoir qu'au prix de changements dans les coutumes, les règlements voire les lois des Etats participants. Le délégué français précise sa pensée le 9 novembre suivant, en proposant de définir, sur l'ensemble des sujets concrets de la troisième corbeille, des critères communs de ce qui n'est pas admissible : d'une part, cette manière de faire rendrait moins nécessaire les garanties globales puisque ceux qui les demandent les auraient déjà obtenues au cours de discussions sur des problèmes concrets ; d'autre part, elle rendrait ces mêmes garanties globales plus acceptables à ceux qui s'y refusent, puisque ces pays sauraient beaucoup plus clairement ce qu'elles recouvriraient[41].

Mais les Soviétiques refusent tout dialogue. Aussi les Français décident-ils de leur demander directement « en quoi un livre, un film, une émission radiophonique, les propos d'un artiste ou l'activité d'un savant peuvent être reconnus comme portant atteinte à la souveraineté d'un Etat, ou comme intervenant dans ses affaires intérieures ». Qui plus est, dans les régimes libéraux, « ni la création, ni la diffusion des objets culturels, ni encore moins le comportement des agents culturels ne dépendent en général de l'Etat, celui-ci ne saurait donc en être tenu pour responsable »[42]. Mais Brejnev tente de persuader Pompidou :

> « Je déclare d'emblée que l'Union soviétique se prononce pour des relations et des contacts aussi vastes que possible dans les conditions actuelles, pour l'approfondissement de l'échange des valeurs culturelles et autres, pour toutes les mesures qui favorisent une meilleure compréhension entre les peuples. Mais, si on pose les questions de telle sorte que se cache derrière elles le désir d'ébranler notre régime social, notre réponse sera un « non » ferme. […]
>
> La solution est simple : il faut prévoir dans le document final de la conférence des dispositions relatives au respect des principes de souveraineté, de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, des lois et coutumes des Etats participants. Cela ouvrirait les plus vastes possibilités pour le développement des relations et des contacts dans les domaines dits humanitaires.

[38] Note CSCE n°35, 11 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Tchécoslovaquie, vol.3618.
[39] Document CPE, CSCE III (74) 57 D, 24 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[40] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[41] Intervention française en troisième commission, 9 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[42] Intervention du délégué français à la troisième commission, 7 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.

Cependant, tout indique qu'on trouve, à la table de conférence, des gens qui aiment les discussions creuses et vaines autour de cette question claire. Les hommes d'Etat ont évidemment une optique plus large. »[43]

Confrontés à ces exigences, les Français et les Italiens tentent de dégager un compromis consistant à rédiger des « mini préambules » précédant chaque section de la troisième corbeille – contacts, culture, éducation, information – et adapté à chacune d'entre elles[44], pour éviter de compromettre d'emblée la portée générale des futures décisions de la CSCE dans ces domaines. Les autres délégations des Neuf proposent quant à elles d'accepter la rédaction d'un préambule unique à condition qu'il inclue une référence générale aux principes du décalogue discuté en première commission et qu'il laisse de côté le « respect des coutumes », d'acception trop large et trop vague[45]. En fin de compte, les pays de la CE envisagent d'allier leurs deux projets : on accepte, pour débloquer la situation, de rédiger un préambule comprenant une référence générale aux principes, tout en élaborant des clauses introductives pour chaque sujet soulevé dans la troisième corbeille[46]. La France, qui est à l'origine de cette idée, pense que les mini préambules permettront d'une part d'obtenir de l'Est une formulation plus claire de leur engagement à respecter les décisions de la conférence et d'autre part de souligner dans des termes plus précis dans quels cas les principes de sauvegarde peuvent être invoqués[47]. Tandis que les négociations sur le préambule général démarrent dès février 1974, il faut attendre le mois d'août suivant pour que les Soviétiques consentent à aborder la question des mini préambules[48].

Cela ne signifie pas pour autant l'accélération des discussions en troisième commission : les délégués de l'Est refusent qu'il soit fait référence à l'ensemble des principes de la première corbeille et insistent pour ne privilégier que le respect de la souveraineté, des lois et des coutumes et la non-ingérence dans les affaires intérieures. En outre, la Pologne et la Bulgarie proposent, au nom du pacte de Varsovie, un projet de préambule qui appelle de sérieuses réserves de la part de la France et de ses partenaires. Ce texte définit certes les objectifs de la troisième commission comme devant être « la coopération culturelle, les contacts et les échanges d'information », mais cette formulation inverse l'ordre du mandat d'Helsinki, modifie la valeur relative et même la signification de chacun des termes. Il présente ainsi les contacts et les échanges d'informations comme des sous-produits de la coopération culturelle. Face à cela, les Occidentaux exigent une claire distinction d'une part entre la culture et les autres domaines de la troisième corbeille, d'autre part entre les divers textes de cette même corbeille : les Neuf veulent d'un côté un assouplissement des règles présidant aux contacts entre les hommes et aux flux de l'information et, d'un autre côté, le développement des

[43] Message de Brejnev à Pompidou, 8 janvier 1974. AN, 5 AG 2 111. URSS. 1969-74.
[44] Télégramme n°85/91, de Vimont, 8 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[45] Télégramme n°8371/78, de La Gorce, 31 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[46] Circulaire n°111, 11 février 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[47] Luigi-Vittorio FERRARIS, *Report on a Negotiation: Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975*, *op.cit.*, p.305.
[48] Entretien Chazelle/Doubinine, 14 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.17.

échanges et de la coopération en matière de culture et d'éducation. Il s'agit de deux ordres de dispositions largement autonomes qui procèdent chacune de préoccupations différentes[49].

Face à la rigidité soviétique, les Français ont le sentiment, début 1974, de voir s'estomper leurs illusions quant au résultat à espérer en troisième corbeille. D'après le Département d'Etat des Etats-Unis, la diplomatie française en vient même à se demander à un moment donné si le jeu en vaut la chandelle : un membre de la délégation française reconnaît, devant l'ambassadeur américain Albert Sherer, que personne dans son pays ne s'intéresse vraiment à la CSCE et que la France pourrait signer une troisième corbeille diluée pour permettre au processus de détente de se poursuivre[50]. Les Etats-Unis sont alors tellement pressés d'en finir qu'on peut se demander s'ils n'interprètent pas un peu vite les quelques bruits de couloir qui circulent à Genève.

Car il est clair que, durant plusieurs mois, les Français multiplient les efforts pour convaincre les Soviétiques de revoir leur projet de préambule. C'est notamment le cas lors de l'entretien réunissant Anatoly Kovalev, Geoffroy de Courcel et Jacques Andréani le 11 janvier 1974. Le secrétaire général du Quai d'Orsay assure au chef de la délégation soviétique que la France ne soutiendra pas les propositions occidentales les plus provocatrices – les Pays-Bas, l'Italie et le Canada en sont les principaux émetteurs – mais qu'en échange les pays de l'Est ne doivent pas œuvrer en faveur de la promotion de principes qui restreignent la portée de la troisième corbeille. Kovalev fait mine de ne pas comprendre pourquoi la non-ingérence dans les affaires intérieures, le respect de la souveraineté et le respect des lois et coutumes ne peuvent pas se référer aux échanges culturels, à l'information ou à l'éducation. La réponse de Geoffroy de Courcel est sans ambigüité :

> « Monsieur le Ministre, je voudrais dire qu'en ce qui concerne le respect des lois, il est évident que nous n'avons pas en vue de faire rien qui modifie vos lois. Mais si nous voulons améliorer ce qui existe, il est bien évident que nous serons bien sûr amenés les uns et les autres à modifier nos lois, nos règlements, nos coutumes. Je ne sais pas d'ailleurs ce que vous entendez par là. Commencer par dire que nous ne changerons rien, c'est vider nos déclarations de toute substance, c'est en faire une coque de noix vide. Les principes que vous avez évoqués sont déjà contenus dans la déclaration sur les principes. Nous ne les mettons pas en cause. »[51]

Andréani ajoute que si les Occidentaux n'acceptent pas le point de vue soviétique, c'est aussi parce que, mis en relation avec les sujets de la troisième corbeille, ces quelques principes peuvent être interprétés très différemment :

> « Si par « respect des lois », on entend par exemple qu'un professeur envoyé en mission ne violera pas les lois de l'Etat où il se trouve ou ne se livrera pas à la subversion, nous sommes d'accord. Mais si « respect des lois » veut dire qu'on ne changera jamais les lois existantes, nous ne pouvons pas être d'accord. Je pourrais donner d'autres exemples. Dans le but d'éviter les différences d'interprétations, nous avons intérêt à être le plus précis possible et mentionner par exemple que les coopérants échangés dans le cadre des accords culturels doivent respecter les lois des pays dans lesquels ils se rendent. »

[49] Intervention française en troisième commission, 20 février 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[50] Sarah B. SNYDER, « The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975 », *art.cit.*, p.268.
[51] Entretien Kovalev/de Courcel/Andréani, 11 janvier 1974, Paris. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.

La position française est donc on ne peut plus claire : Paris souhaite aboutir à des mesures limitées mais concrètes et pratiques ; il est hors de question de permettre aux Soviétiques de vider par avance de leur contenu les dispositions qui pourraient être adoptées en troisième corbeille[52]. C'est précisément ce que Georges Pompidou dit à Brejnev en janvier 1974, en réponse à son message écrit[53]. A Moscou, on tente par tous les moyens de faire infléchir l'attitude ferme de la France : d'une part, les représentants de l'URSS essayent de l'intimider en faisant pression sur elle ; d'autre part, ils multiplient les conversations formelles et informelles pour les rallier à leurs vues. Pompidou se voit à plusieurs reprises interpellé par le Kremlin, qui lui demande de faire en sorte d'assouplir les positions de sa délégation[54]. Si, à Pitsounda, le président de la République se montre apparemment plus conciliant[55], il n'a pas le temps de traduire ses paroles par des gestes : il est emporté par la maladie trois semaines après sa rencontre avec Brejnev. Les Soviétiques tentent également de faire vibrer la corde sensible des Français en leur rappelant le temps où la CPE n'avait pas, selon eux, relâché les liens solides qui unissaient la France et l'URSS[56]. Mais la France soutient fermement le projet néerlandais de préambule qui, face au texte polono-bulgare, se veut « parfaitement fidèle à l'esprit et à la lettre des dispositions » du mandat d'Helsinki[57].

La situation semble évoluer le 6 avril 1974 lorsque les Occidentaux acceptent un texte sur l'inviolabilité des frontières en échange de la garantie des Soviétiques de se montrer plus conciliants sur la troisième corbeille[58]. On s'aperçoit très vite à l'Ouest qu'une telle concession était prématurée : Moscou n'a absolument pas l'intention de lâcher du lest sur les contacts humains, l'information et la coopération culturelle et fait savoir à l'ensemble des participants son désir de conclure rapidement la CSCE.

Devant le blocage de la négociation, la Finlande propose, en mai 1974, un texte de compromis qui fait une référence générale à l'ensemble des principes du Décalogue et que chacun, dans un premier temps, cherche à modifier en sa faveur, ce qui allonge encore les discussions pendant deux mois. Le compromis finlandais suppose que les négociateurs de la première corbeille précisent le contenu de chaque principe, notamment ceux relatifs à la non-intervention et au respect de la souveraineté. Finalement, pour satisfaire la revendication soviétique touchant le principe de l'égalité souveraine, une phrase est ajoutée dans la formulation de ce dernier : elle prévoit que « les Etats participants respectent le droit de chacun d'entre eux de choisir et développer son système politique, social, économique et culturel ainsi que son droit de déterminer ses lois et règlements »[59].

---

[52] Note pour Pompidou, 6 mars 1974. AN, 5 AG 2 1019. URSS. 1973-74.
[53] Lettre de Pompidou à Brejnev, 31 janvier 1974. AN, 5 AG 2 111. URSS. 1969-74.
[54] Gromyko se rend à l'Elysée le 15 février 1974 avec cette intention. Entretien Pompidou/Gromyko, 15 février 1974, Paris. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[55] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 mars 1974, Pitsounda. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[56] Entretien Andréani/Kovalev/Doubinine, 26 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.15.
[57] Intervention française en troisième commission, 3 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[58] Voir le chapitre 6.
[59] En contrepartie, dans le principe de l'exécution des obligations assumées conformément au droit international, il est mentionné que « dans l'exercice de leurs droits souverains, dont le droit de déterminer leurs lois et règlements, [les Etats] se conforment à leurs obligations juridiques en droit international ; en outre, ils tiennent dûment compte

Toutefois, ce ne sera qu'une fois réglés les problèmes en suspens de la troisième corbeille que le préambule pourra être agréé. Si, aux yeux des Français, le texte en question est loin d'être satisfaisant[60], ils décident, avec leurs partenaires des Neuf, d'aller de l'avant et d'accepter définitivement l'ensemble du projet de préambule final. Cette acceptation, qui intervient le 3 juillet 1974, est donnée à la condition formelle qu'aucune autre délégation ne demande à changer quoi que ce soit au texte[61].

Tout en admettant le compromis intervenu sur le préambule, l'URSS marque avec insistance qu'aucune mesure adoptée par la conférence ne saurait aller à l'encontre des législations internes. Les Soviétiques suggèrent même de déterminer les points de la troisième corbeille sur lesquels les Etats participants pourraient poursuivre leurs travaux, car, selon eux, il ne sert à rien « de vouloir bâtir contre les normes admises »[62]. En visite à Moscou en juillet 1974, Sauvagnargues tente de rassurer Gromyko en affirmant que les Occidentaux n'ont aucune intention de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats et veulent « simplement développer les échanges » en rappelant les objectifs généraux exprimés à Helsinki. Une fois encore, le ministre français ne cache pas son scepticisme vis-à-vis de la troisième corbeille :

> « Nous ne demandons même pas quelque chose d'équilibré, car ce que l'on mettra dans la troisième corbeille sera quelque chose de vague. Mais que cela au moins ait l'apparence du concret. »[63]

En fin de compte, les Neutres parviennent à trouver les formules adéquates sur la valeur égale des principes, leur interconnexion et l'engagement de respecter les principes et l'Acte final. On ne peut donc pas annihiler ce dernier en invoquant la souveraineté nationale.

2. Des négociations au rythme saccadé

La difficulté à trouver un terrain d'entente sur le préambule n'est qu'un seul des éléments de la troisième corbeille à poser problème. Tout au long de l'année 1974, l'ensemble des sous-commissions qui constituent la troisième commission connaît une situation de paralysie quasiment totale, jusqu'au mois de décembre. Ce constat explique en grande partie le scepticisme croissant des Occidentaux quant à des chances de progrès en ce domaine : beaucoup croyaient que l'URSS ferait de grandes concessions dans la troisième corbeille dès lors que le problème de l'inviolabilité des frontières serait réglé[64]. Aux yeux des Soviétiques, la troisième corbeille demeure une menace et doit être sabordée au plus vite. Dans ce but, Brejnev brandit à plusieurs reprises le même argument, celui de l'inutilité :

---

des dispositions des documents finals de la CSCE et les appliquent ». Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.

[60] Les Français auraient notamment apprécié que le texte final du préambule prévoit que les Etats participants prennent, si nécessaire, des mesures sur le plan législatif pour la mise en œuvre des dispositions de la troisième corbeille. Note CSCE, 3 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.18.

[61] Intervention française en troisième commission, 3 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.18.

[62] Dépêche n°814, de Beaumarchais, 13 août 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.

[63] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 15 juillet 1974, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.

[64] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.

« Est-ce que vos spectacles, vos troupes, votre Opéra passent inaperçus en Union soviétique ? Non ; ils connaissent même un grand succès, et cela sans la CSCE. Nos groupes, nos savants vont chez vous ; ils participent à des conférences, une coopération s'établit dans des domaines aussi militarisés, aussi sensibles que les rayons laser. Tout cela se fait sans intervention de la CSCE.

Continuons notre politique des petits pas. Les émissions de l'ORTF ne sont pas brouillées. Les Soviétiques écoutent la radio américaine et la radio allemande, il y a des échanges d'émissions sportives à la télévision, d'opéras. Développons encore tout cela, et ne discutons pas toujours du nombre de boutiques et de kiosques à ouvrir. »[65]

Le premier secrétaire du PCUS est alors persuadé que l'accélération des négociations doit passer par un dialogue avec les grands pays occidentaux seulement[66]. Il décide de ne s'adresser ainsi qu'aux Etats-Unis, à la France, à la Grande-Bretagne et à la RFA, ignorant volontairement tous les autres. Le thème de la paix occupe une place centrale dans la démonstration. Il s'agit de réaffirmer l'importance de la première corbeille – censée préserver l'Europe d'une troisième guerre mondiale grâce à la proclamation du principe de non-recours à la force – par rapport à la troisième :

« Je pense qu'un retard non justifié avec la clôture de la Conférence ne peut arranger ni l'Union soviétique ni la France qui ont beaucoup fait pour que la convocation même de la Conférence soit un fait accompli et ont déployé pas mal d'énergies pour la faire avancer. Cependant les travaux à Genève progressent actuellement d'une façon extrêmement lente ; l'essentiel est souvent noyé dans des détails, dans lesquels se perd souvent la mission fondamentale de la Conférence, à savoir, la consolidation de la détente en Europe et au-delà de ses limites, le maintien de la paix et d'une sécurité sûre, qui seules peuvent garantir une large coopération entre les Etats dans de différents domaines. Parfois nous sommes confrontés aux propositions qui sont soit inacceptables d'avance, soit ne sont pas encore mûres pour une solution, tandis que leur examen mène aux dépenses non productives de forces et du temps. Certains commencent à parler même d'une interruption des travaux de la Conférence pour la période d'été ou bien même pour un laps de temps plus prolongé. […]

Si l'on n'abandonne pas le terrain réaliste, il reste la possibilité d'aboutir, et relativement vite, aux solutions mutuellement acceptables sur les problèmes en suspens relatifs à tous les points de l'ordre du jour. […]

J'espère que vous partagerez mon point de vue que cela nécessite de fortes impulsions politiques et, avant tout, de la part des plus hauts responsables des pays intéressés au succès de la conférence. On n'a pas à dire qu'un rôle particulier y appartient à la France. Nous avons toujours estimé et pensons toujours que le succès d'une action commune aussi importante que la conférence paneuropéenne dépend dans une grande mesure des efforts de la France. C'est dans cet esprit que je m'adresse à vous, Monsieur le Président. »[67]

La France et les Etats-Unis occupent une place centrale dans la stratégie soviétique de persuasion de l'Occident en ce qu'il apparaît facile au Kremlin de jouer de la rivalité intrinsèque qui oppose Paris à Washington. Or, si un tel plan s'avère efficace dans un premier temps, il aboutit au final à l'effet inverse, créant dans les derniers mois de la conférence une véritable connivence franco-américaine et, plus largement, transatlantique. Car Brejnev a omis un facteur non négligeable au moment où il a élaboré sa stratégie : jamais les relations entre la France et les Etats-Unis n'ont été aussi bonnes qu'à l'époque de Giscard d'Estaing et de Ford, qui ont respectivement pris leurs fonctions en juin et août 1974.

---

[65] Propos de Brejnev à Sauvagnargues, 12 juillet 1974, Oreanda. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[66] *Initial Report on new CSCE session*, 17 septembre 1974, dossier « CSCE, 1974 WH », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[67] Message de Brejnev à Giscard d'Estaing, 11 juin 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

Côté français, la position adoptée par l'Elysée comme par le Quai d'Orsay à l'égard de la troisième corbeille se distingue par sa relative constance, sur le fond comme sur la forme. A l'instar de Pompidou, Giscard et Sauvagnargues – bien que ce dernier soit sceptique quant aux résultats à espérer de la CSCE – en appellent à l'élaboration de mesures concrètes[68], car « la détente ne s'épuise pas dans le *statu quo* territorial »[69]. Sur la méthode pour y parvenir, alors que, nous allons le voir, les Américains suggèrent de dégager des points minimaux acceptables par tous, la France estime essentiel de passer en revue les problèmes les plus importants par le biais d'une « première lecture », puis de mettre entre crochets les questions litigieuses pour mieux les souligner[70]. Elle suggère en outre que toutes les délégations déposent, au sein de chaque sous-commission, leurs propositions sur les points non encore traités, dans le but d'éclairer définitivement les intentions de chacun[71]. La méthode française, adoptée par l'OTAN malgré les réserves américaines, est mise en œuvre dès l'automne 1974.

La France donne par ailleurs un coup d'accélérateur à la CSCE au moment du sommet de Rambouillet en décembre 1974. Dans les jours qui suivent la rencontre, Français et Soviétiques rédigent « ensemble à Genève, à l'écart des autres délégations, un projet de texte sur les contacts humains qui contribue au déblocage de la négociation »[72], ce qui provoque l'ire des partenaires ouest-européens de la France. Trois sujets importants sont réglés dans la foulée : le mariage entre personnes de nationalités différentes, les échanges de programmes audiovisuels et l'apprentissage des langues étrangères. Les Américains, qui voient dans ce geste français de véritables concessions à l'égard de Moscou, sont alors persuadés que les Français attachent désormais plus d'importance à une conclusion rapide de la deuxième phase de la CSCE qu'à des résultats substantiels en troisième corbeille[73].

On a vu que les concessions faites par Giscard à Rambouillet proviennent de son désir de satisfaire les Soviétiques et de leur prouver que la France reste engagée dans le processus de détente ; il faut en outre tenir compte des préoccupations électoralistes du président à l'égard des communistes français, et de l'émulation entre dirigeants occidentaux dans leurs relations avec Moscou ; mais il importe également de garder à l'esprit qu'en tant que président de la Communauté européenne durant le deuxième semestre 1974, Giscard entend se poser en leader incontestable des Neuf et ne s'embarrasse guère de consultations préalables avec ses partenaires sur la CSCE ; il donne ainsi l'impression d'accepter un sommet au nom des neuf pays de la CE et pas seulement en celui de la France. De fait, la France est très critiquée par ses alliés à la fin de l'année 1974 et au début de 1975. Pour les Américains, les Français ont donné leur accord à la tenue d'une troisième phase de la CSCE qui réunirait les chefs d'Etat et de gouvernement sans obtenir quoi que ce soit en échange[74]. Au contraire, on affirme à Paris que

---

[68] Message de Giscard d'Estaing à Brejnev, 5 juillet 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.
[69] Entretien Sauvagnargues/Gromyko, 11 juillet 1974, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[70] Entretien Andréani/Kovalev/Doubinine, 26 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.15.
[71] Intervention française en troisième commission, 11 septembre 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[72] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.78.
[73] Note n°731 de la délégation américaine à Genève, 5 février 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (1) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[74] Télégramme de Rush, décembre 1974, dossier « USSR (6) », Box 17, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

les Soviétiques se sont engagés en contrepartie à accroître leurs efforts pour régler les questions en suspens, particulièrement en troisième corbeille.

L'accélération est de courte durée et les travaux sont de nouveau bloqués entre janvier et mars 1975 en raison notamment du refroidissement des relations entre les deux Grands, à la suite du vote de l'amendement Jackson-Vanik. Cela n'empêche pas la France de poursuivre ses entretiens bilatéraux avec l'URSS, toujours dans le souci d'apparaître aux yeux des Soviétiques comme les artisans du compromis, tout en laissant à ses partenaires le soin de se montrer plus intransigeants[75]. Le but de cette stratégie, non concertée avec les autres pays membres de la Communauté, est de présenter un front occidental mobile, nuancé et déconcertant plutôt qu'un bloc aux intentions trop évidentes.

Cependant, le calendrier des négociations en troisième commission reste pour une large part tributaire de l'attitude des Etats-Unis, seuls capables de faire le poids face au mastodonte soviétique. Jusqu'à l'accession de Ford à la Maison Blanche, ces derniers font preuve d'un réel détachement vis-à-vis de la CSCE et, de fait, de la troisième corbeille. Ainsi, à la mi-juin 1974, Kissinger encourage ses partenaires de l'OTAN à se montrer plus flexibles, insistant sur la sclérose du système soviétique depuis un demi-siècle et sur le fait qu'il ne changerait pas « parce que les journaux de l'Ouest seraient vendus dans quelques kiosques de Moscou »[76]. Gêné par sa position d'intermédiaire entre Moscou et l'OTAN, Kissinger explique au nouvel hôte de la Maison Blanche, au début du mois de septembre 1974, que les Etats-Unis n'ont jamais voulu la CSCE et que désormais ils ne savent plus quoi faire « avec cette troisième corbeille sans intérêt »[77].

On l'a vu, les Etats-Unis sont alors davantage impliqués dans les négociations MBFR que dans la CSCE. C'est donc principalement en fonction d'autres éléments de leur politique étrangère que les Américains définissent leur attitude dans cette conférence[78]. Ainsi, pour débloquer les MBFR et pouvoir en finir rapidement avec la CSCE, Kissinger propose aux alliés occidentaux, à l'été 1974, de globaliser la négociation en établissant une liste de leurs exigences minimales. Si l'on ne fait pas cela, prévient le Secrétaire d'Etat, l'URSS pourrait renoncer à la CSCE et revenir à la ligne dure des heures les plus sombres de la guerre froide[79]. Pour les autres pays de l'Ouest, une telle offre apparait résolument inopportune dans la mesure où elle permettrait au bloc soviétique de ne pas avoir à affronter un débat sur des points particuliers et donc d'aboutir à des textes généralistes, sans mesure concrète. La proposition américaine paraît d'autant plus choquante aux Neuf qu'elle est faite juste après le communiqué bilatéral soviéto-américain de juin 1974 dans lequel Washington admet que des progrès ont été réalisés à la CSCE et que la conférence peut se conclure par un sommet[80]. La France se montre franchement hostile à l'idée de Kissinger et, au nom de la Communauté européenne qu'elle

[75] Note CSCE, 5 juillet 1975. AMAE, CSCE, vol.15.
[76] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, p.77.
[77] Entretien Ford/Kissinger, 10 septembre 1974, Washington, Box 5, NSA. Memoranda of conversations, GFL.
[78] Note CSCE n°203, 19 novembre 1974. AN, 5 AG 3 982. Etats-Unis. 1974.
[79] Compte-rendu de la séance ministérielle de l'OTAN à Ottawa, 19 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.30. Voir également Jussi M. HANHIMÄKI, « "They can write in Swahili" », *art.cit.*, p.51.
[80] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.125.

préside alors, rejette la proposition américaine : pour les Neuf, la CSCE doit rester l'occasion pour la Communauté européenne de faire valoir l'identité commune des pays membres fondée notamment sur le respect des droits de l'homme et l'ensemble des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Après l'accession de Gerald Ford à la présidence des Etats-Unis, en août 1974, et sa prise de connaissance des grands dossiers internationaux, l'attitude américaine à l'égard des positions soviétiques à la CSCE se durcit, particulièrement en ce qui concerne la troisième corbeille : le nouveau président, qui doit faire face aux critiques de plus en plus fortes de l'opinion publique et du Congrès quant aux fruits de la détente, n'entend pas entamer son mandat par un succès soviétique et porte une réelle attention aux « questions humanitaires » de la CSCE. En outre, l'adoption en décembre 1974, après deux ans de débats, par le Congrès américain de l'amendement Jackson-Vanik sur le commerce qui refuse d'octroyer à l'URSS le traitement de la nation la plus favorisée tant qu'elle continuera à restreindre l'émigration des Juifs soviétiques ne fait que renforcer la conviction de Ford.

En effet, avant même la Maison Blanche, c'est le Congrès qui, le premier, décide de faire des droits de l'homme et des contacts humains un paramètre fondamental de la politique étrangère des Etats-Unis. Le point de départ est un rapport issu des diverses auditions organisées par le représentant démocrate de l'Etat du Minnesota Donald Fraser, *Human Rights in the World Community. A Call for U.S. Leadership*, qui « propose la création d'un bureau des droits de l'homme au sein du Département [d'Etat] et recommande que les ambassades travaillant dans les pays jouissant de l'aide américaine dressent un tableau de la situation locale des droits de l'homme »[81]. Si Kissinger refuse de telles innovations, qui sont pourtant bel et bien instaurées en 1974, il ne peut cependant s'opposer aux diverses mesures votées par le Congrès et destinées à moraliser la politique extérieure ; c'est ainsi le cas avec l'amendement Harkin de 1975 qui « interdit l'assistance à des Etats qui ne respectent pas les engagements humanitaires internationaux, à moins que cette assistance bénéficie directement à leur population »[82]. Le Secrétaire d'Etat ne peut également que constater le nombre croissant de créations d'ONG vouées à la défense des droits de l'homme, à commencer par les organisations juives américaines et les associations de citoyens des Etats-Unis originaires d'Europe de l'Est.

C'est dans ce contexte qu'en décembre 1974, le gouverneur de l'Etat de Géorgie, Jimmy Carter, annonce sa candidature à l'investiture démocrate pour l'élection présidentielle de novembre 1976. D'emblée, il place sa campagne sous le signe des droits de l'homme dans le but de fédérer autour de lui les divers courants du parti démocrate, majoritairement hostile à la CSCE et par conséquent très critique à l'égard de Gerald Ford et d'Henry Kissinger, accusés de donner leur aval à la mainmise soviétique sur l'Europe orientale au moment où la guerre froide reprend de la vigueur en Afrique et en Asie avec la guerre en Angola et la chute de

[81] Pauline PERETZ, *Le combat pour les Juifs soviétiques*, *op.cit.*, p.276.
[82] *Ibid.,* p.276.

Saigon[83]. Les républicains ne sont pas en reste : Ronald Reagan, gouverneur de Californie et candidat à l'investiture républicaine, condamne lui aussi la politique de détente de l'administration en place, reproche à Ford de ne pas recevoir Soljenitsyne et en appelle à une attitude plus ferme vis-à-vis de l'URSS[84]. Plus généralement, nombre d'élus républicains, fervents anti-communistes mais fidèles au président, demandent à Ford de se montrer plus dur sur la troisième corbeille et ses applications – ce que ce dernier consent à faire dès le début de 1975, gênant ainsi les Soviétiques dans leur attitude vis-à-vis de Washington[85].

A ces facteurs s'ajoute la reprise de la croissance américaine qui incite Washington à réaffirmer son *leadership* en Occident face à des économies européennes de plus en plus instables[86]. En outre, le Département d'Etat américain développe l'idée d'un « lien inversé » entre la CSCE et les MBFR : puisque la négociation de Vienne ne progresse pas, il s'agirait de freiner le déroulement de celle de Genève pour laquelle on connaît l'intérêt de Moscou[87]. Kissinger se joint donc aux Européens pour réclamer des concessions aux Soviétiques. Dès septembre 1974, il presse les alliés occidentaux de revoir les propositions en matière d'accès à l'information pour les journalistes étrangers stationnés dans le bloc de l'Est : selon lui, il faut identifier « les limites de la flexibilité soviétique sur ces sujets »[88].

En octobre, lorsque Brejnev demande aux Américains d'user de leur influence auprès des Européens de l'Ouest afin de les faire lâcher du lest, Kissinger lui oppose un refus clair et net, prétextant que la trop grande subtilité des négociations l'empêche d'agir en ce sens :

> « Dans une négociation concrète, vous pouvez user de votre influence. Mais quand le problème est de savoir où placer une phrase, avant ou après une autre, il est extrêmement difficile d'user du prestige des Etats-Unis pour faire pression, au risque d'être accusés de trahir un allié. Ce qui se passe à la conférence, c'est que chaque gouvernement l'utilise à des fins purement intérieures. »[89]

Le Secrétaire d'Etat américain est alors tout à fait conscient qu'à Genève, ce sont les Neuf qui mènent la danse et qu'au vu de sa tentative avortée de l'été 1974 pour les conduire à réduire leurs exigences, toute nouvelle pression américaine sur les pays de la Communauté risquerait de bloquer davantage les discussions, d'autant plus que les Neuf ne sont pas toujours d'accord entre eux. Kissinger fait donc comprendre à Brejnev, en novembre 1974, que les derniers problèmes en suspens à la CSCE ne pourront être résolus qu'avec l'aval d'Helmut Schmidt et de Valéry Giscard d'Estaing, figures de proue de l'Europe occidentale[90].

---

[83] Sarah SNYDER, « Through the Looking Glass: the Helsinki Final Act and the 1976 Election for President », *Diplomacy and Statecraft*, n°21, Londres, Routledge, 2010, pp.87-106.
[84] *The Ronald Reagan Column*, 18 juillet 1975, dossier "August 1, 1975. CSCE (1)", Box 175, Robert T. Hartmann Papers, GFL.
[85] "Interview with General Brent Scowcroft", 1er décembre 1977, box 1, A. James Reichley Interview Transcripts, GFL. Scowcroft note que Ford ne parvient pas à se montrer plus conservateur que Reagan car ce n'est pas dans son tempérament.
[86] Duccio BASOSI, « Helsinki and Rambouillet. US attitudes towards trade and security during the early CSCE process, 1972-75 », *art.cit.*, p.230.
[87] Note CSCE n°203, 19 novembre 1974. AN, 5 AG 3 982. Etats-Unis. 1974.
[88] Jussi M. HANHIMÄKI, « "They can write in Swahili" », *art.cit.*, p.52.
[89] Entretiens Kissinger/Brejnev, 24 octobre 1974, Moscou, Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.
[90] Entretien Ford/Kissinger/Brejnev/Gromyko, 24 novembre 1974, Vladivostok, dossier « Vladivostok Summit (2) », Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.

Quoi qu'il en soit et malgré l'avancée de Rambouillet, les Français et les Américains se rendent compte, fin mars 1975, que les Soviétiques ont bien du mal à faire des concessions en troisième corbeille et que, désormais, il revient aux Occidentaux de tout mettre en œuvre pour en finir avec ces questions épineuses. Aussi Jacques Chirac consent-il à Moscou à abandonner le projet des salles de lecture, que l'URSS n'acceptera jamais. Les derniers points en suspens dans la sous-commission culture sont directement négociés entre les délégations soviétique et française, auxquelles sont autorisés à se joindre, au bout de quelques jours, des représentants des Neuf et des Etats-Unis[91]. Les Français obtiennent satisfaction sur la plupart de leurs propositions formulées en troisième corbeille. A partir de ce moment-là, Kissinger entre en scène pour mettre un terme aux discussions, tout en s'assurant du soutien des Européens de l'Ouest. Ce soutien est d'autant plus indispensable pour les Etats-Unis que Washington n'a aucune envie que les gouvernements des Neuf puissent dire aux opinions publiques occidentales que les résultats légers de la CSCE sont dus à une collusion soviéto-américaine[92].

Les Etats-Unis, appuyés par la Grande-Bretagne, multiplient ainsi les efforts pour obtenir un texte substantiel sur les conditions de travail des journalistes. Kissinger, qui jusqu'alors se posait en médiateur entre l'Est et l'Ouest, devient l'avocat fervent des conceptions de l'Ouest[93], au grand dam des Soviétiques qui se plaignent du durcissement des positions américaines[94]. Il suggère ainsi à Ford de se montrer intransigeant vis-à-vis de toutes les requêtes que pourrait lui faire Brejnev sur la troisième corbeille[95].

En mai 1975, à la suite de la décision de l'OTAN de présenter une proposition englobant les contacts humains et l'information afin de régler en même temps les dernières questions en suspens de la troisième corbeille, Kissinger se charge de négocier le compromis final avec Gromyko à Vienne tout en le rassurant sur les intentions occidentales contenues dans ce texte : il ne s'agit pas de renverser le système soviétique, d'autant plus, précise ironiquement Kissinger, que le gouvernement de Soljenitsyne qui succèderait à celui de Brejnev serait certainement plus agressif[96] ! Au même moment, raconte Jacques Andréani, la délégation soviétique dépose à Genève cinquante amendements au texte de l'initiative globale[97]. Finalement, au bout de quelques semaines, le chef de la délégation soviétique, Anatoly

[91] Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act », *art.cit.*, p.7.
[92] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, « CSCE », Box 2, NSA. Presidential Subject File, GFL.
[93] Jussi M. HANHIMÄKI, « "They can write in Swahili" », *art.cit.*, p.53.
[94] Entretien Gromyko/Kissinger, 19 mai 1975, Vienne, Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.
[95] Entretien Ford/Kissinger, 26 mai 1975, Washington, Box 12, NSA. Memoranda of conversations, GFL. La pression s'accroît soudainement aux Etats-Unis à l'annonce du prochain sommet de la CSCE : certains sénateurs républicains très conservateurs – dont la plupart se sont opposés au *Civil Rights Act* de 1964 garantissant l'égalité des droits civiques aux citoyens noirs – exigent que les textes de la troisième corbeille soient bons, quitte à retarder encore la dernière phase de la conférence (Lettre des sénateurs James Buckley, Jesse Helms, Strom Thurmond, Paul Faunin, James McClure et Carl Curtis au président Ford, 27 juin 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (4) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL).
[96] Entretien Gromyko/Kissinger, 20 mai 1975, Vienne, Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.
[97] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.79.

Kovalev, se résout à faire les ultimes concessions, malgré les appels de quelques apparatchiks qui le supplient en vain depuis 1973 de ne rien lâcher sur la troisième corbeille[98].

3. Suite(s) et fin(s) de la troisième corbeille

On a déjà vu quelle était la teneur du débat relatif aux suites politiques de la CSCE et aux tentatives de l'Est d'institutionnaliser la conférence[99]. Durant ces discussions, la troisième corbeille occupe une place particulière. Etant donnée l'importance conférée par les Neuf à ses dispositions, ils entendent très tôt veiller à leur application rigoureuse par les pays du bloc soviétique. La RFA, dont nous allons voir que l'engagement en faveur de l'amélioration des contacts humains et de la circulation de l'information est très prononcé, suggère d'opérer une distinction entre les suites de surveillance et les suites techniques[100], différenciation approuvée par les Neuf[101].

Se pose en outre la question du rôle des organisations internationales déjà existantes, à commencer par l'UNESCO dont les Neuf, et particulièrement la France, imaginent qu'elle pourrait intervenir, du fait de son infrastructure et de son expérience, dans les deux types de suites citées précédemment. En ce sens, il faudrait régler au préalable le problème de la formule de participation de certains Etats de la CSCE non membres du secteur régional européen de l'UNESCO, prévoir suffisamment d'autonomie des activités que l'organisation prendrait en charge pour le compte de la CSCE par rapport au programme de travail et au budget votés par son assemblée générale et limiter ces activités aux seuls domaines de la science, de la culture et de l'éducation[102]. Ces conditions peuvent être remplies si la CSCE donne à l'UNESCO un mandat précis et défini.

Les Neuf estiment par ailleurs que, pour nombre de thèmes abordés dans le cadre de la troisième corbeille, il revient aux Etats participants de favoriser leur application sur le plan bilatéral et multilatéral. C'est notamment le cas en ce qui concerne la réunification des familles, l'amélioration des conditions de travail des journalistes, l'augmentation de la coproduction d'émissions télévisées ou encore la promotion de l'enseignement des langues étrangères[103]. La France préfère d'ailleurs parler, à partir du printemps 1974 et au fur et à mesure des négociations de la troisième corbeille, de suites nationales et de suites

---

[98] Arkady SHEVCHENKO, *Breaking with Moscow*, New York, Knopf, 1985, pp.264-265. Chevtchenko explique que le processus de décision au sein du Politburo ne laisse guère de place aux sceptiques, d'autant plus que Brejnev a engagé son prestige personnel dans la conclusion de la CSCE.

[99] Voir le chapitre 5.

[100] Si les premières sont destinées à examiner le degré d'exécution des résolutions de la troisième corbeille par le biais de commissions mixtes, de rapports réguliers ou de conférences périodiques de fonctionnaires spécialisés, les secondes ont pour mission d'appliquer les décisions de la CSCE dans des domaines déterminés et limités, à travers des projets communs, des réunions techniques ou la création d'institutions permanentes. En guise d'exemple, la France et le Danemark proposent, en ce qui concerne les suites de surveillance, de conclure une convention visant à la création de commissions mixtes bilatérales pour les contacts humains. La France émet également l'idée, pour ce qui est des suites techniques, de mettre sur pied une exposition permanente du livre européen. Observations sur le document CPE, CSCE (74) 90 D du 20 mars 1974, 2 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

[101] Document CPE, CSCE (74) 90 D, 20 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

[102] Document CPE, CSCE (74) 90 D, 20 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

[103] Document CPE, CSCE (74) 90 D, 20 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

multilatérales. A ses yeux, les suites nationales sont les plus importantes car elles correspondent à ses objectifs prioritaires que sont la libre circulation des personnes et des idées. Pour les suites multilatérales, la France propose que certaines décisions soient mises en œuvre sous la responsabilité d'un seul Etat, nommé par la conférence. Les autres décisions ne feraient l'objet d'aucune précision pratique : il serait seulement stipulé que les Etats participants peuvent faire appel aux organisations internationales existantes pour les mettre en œuvre[104]. La France n'exclut pas non plus, contrairement à ce qu'elle envisage pour les suites dites politiques – qui concernent la première corbeille – la création d'une nouvelle institution chargée d'un mandat spécifique sur un ou plusieurs thèmes de la troisième corbeille, ou des réunions d'experts pour évoquer tel ou tel aspect de l'ordre du jour[105].

C'est cette dernière idée qui, dans le domaine des suites techniques ou multilatérales, prévaut peu à peu chez les Neuf. Ainsi, le projet danois sur les suites, ardemment défendu par les pays de la Communauté au sein du comité de coordination de la CSCE, mentionne l'hypothèse de réunions d'experts pour la mise en œuvre des décisions de la conférence. Gérard André, qui succède à Jacques Andréani comme chef de la délégation française, suggère en mai 1975 de créer des comités *ad hoc* chargés de piloter des projets dont la réalisation serait confiée à un pays participant qui rendrait compte des résultats ou de l'état des travaux lors de réunions de hauts fonctionnaires[106].

L'Acte final comporte en fin de compte un paragraphe dans lequel les Etats participants s'engagent à appliquer les dispositions de la CSCE « unilatéralement, dans tous les cas qui se prêtent à une telle action ; bilatéralement, par voie de négociations avec d'autres Etats participants ; multilatéralement, par des réunions d'experts des Etats participants, ainsi que dans le cadre des organisations internationales déjà existantes, telles que la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et l'UNESCO, en ce qui concerne la coopération dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture ».

II. La coopération culturelle, velléité française

Les questions culturelles constituent un aspect fondamental de l'histoire de la guerre froide, largement privilégié par l'historiographie internationale des années 1990 et 2000, comme le prouve le foisonnement de travaux publiés depuis la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS sur l'ensemble des composantes du monde culturel ayant pris part à l'antagonisme Est-Ouest. La littérature, le cinéma, la musique, la peinture, l'architecture, la sculpture, la danse, la poésie, le théâtre, le cirque ou encore la bande-dessinée et le sport sont considérés par les autorités des deux camps comme des instruments essentiels de la compétition idéologique, politique, militaire et économique qui s'ouvre au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

[104] Note sur les suites en troisième commission, 27 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[105] Intervention du représentant de la France au groupe de travail sur les suites, 14 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[106] Télégramme n°1751/65, de Fernand-Laurent, 12 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

Ils constituent d'emblée des outils prestigieux destinés à séduire les opinions internationales et à les persuader de la supériorité d'un modèle sur l'autre.

De ce point de vue là, l'Occident semble très tôt l'emporter en raison du rouleau-compresseur culturel américain et de la fascination que l'*American way of life* exerce, dès les années 1950, sur les foules du monde entier. S'appuyant sur des techniques et des thématiques développées dans les années 1930, la culture de masse américaine déferle sur l'Europe occidentale une fois la guerre terminée. Très vite, Moscou doit lutter contre le magnétisme que suscitent, sur les peuples de l'Est, par le biais des radios américaines à destination du bloc soviétique, le jazz puis le rock ainsi que les modes vestimentaires qui en découlent : l'URSS crée par exemple au sein du *Komsomol* – organisation de la jeunesse soviétique – des « brigades de la musique » chargées d'enrayer le phénomène[107]. De fait, on ne peut pas comprendre la fin de la guerre froide sans tenir compte du facteur culturel ; la France a parfaitement compris cela lorsqu'elle s'engage dans le processus d'Helsinki, en témoignent les mémoires de Michel Jobert qui évoque l'inquiétude des Soviétiques à l'égard de la troisième corbeille et leur désir de rappeler dans le document final le principe de non intervention dans les affaires intérieures :

> « Andrei Gromyko me parlait du respect nécessaire que chaque peuple doit aux habitudes de l'autre, car, à Helsinki, l'offensive avait été vive en faveur des libertés culturelles et de l'information. "Certes, lui disais-je, car je constate que de toute façon vous avez déjà perdu la bataille du blue-jean ! Les façons occidentales ignorent les frontières, regardez les estivants et votre jeunesse." »[108]

Depuis la présidence du général de Gaulle, on est bien conscient à Paris du rôle primordial que doit jouer la culture dans le rapprochement entre l'Est et l'Ouest[109]. Elle y est perçue comme un moyen apparemment anodin mais pourtant redoutable de lutte contre le système sclérosé qui prévaut au-delà du rideau de fer. La troisième corbeille apparait ainsi comme le prolongement de la guerre froide culturelle entamée à la fin des années 1940, sauf que, cette fois, le face-à-face est censé se traduire par des mesures concrètes. Cette vision des choses explique pourquoi la France décide très tôt de privilégier les questions culturelles au sein de la troisième corbeille.

Comme l'explique Victor-Yves Ghebali, les Occidentaux abordent la culture sous l'angle des libertés individuelles ; elle permet à l'individu d'accomplir son épanouissement personnel. La culture ne peut pas être bridée et l'artiste doit avoir le droit de créer en toute spontanéité. La circulation internationale des idées est par conséquent une nécessité. De leur côté, les Soviétiques considèrent les activités créatrices des individus comme l'expression de la collectivité politique à laquelle ils appartiennent. L'Etat faillirait à son rôle naturel s'il n'intervenait pas pour organiser et contrôler la vie culturelle de la nation. La liberté de mouvement des idées et des hommes ne peut être autre chose que « l'extension d'échanges et

[107] Michel PIERRE, « Culture de Guerre froide occidentale », in Claude QUETEL (dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, Paris, Larousse, 2008, pp.189-192.
[108] Michel JOBERT, *Mémoires d'avenir*, *op.cit.*, p.281.
[109] Thomas GOMART, *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, *op.cit.*

de contacts entre organisations gouvernementales ou paragouvernementales telles qu'elles existent déjà »[110].

Pour Moscou, l'importance des relations culturelles internationales est liée au « caractère permanent de la lutte idéologique entre le socialisme et le capitalisme »[111]. De fait, quand débute la deuxième phase de la CSCE à Genève, la *Pravda* du 5 septembre 1973 appelle l'URSS à bien distinguer, parmi les propositions occidentales en troisième corbeille, ce qui est progressiste et révolutionnaire de ce qui est étranger et réactionnaire ; cela revient à appliquer la thèse marxiste-léniniste consistant à opérer un choix dans chaque culture. Selon l'organe du PCUS, le monde socialiste a pu ainsi développer les échanges culturels dont il a eu besoin, ce qui apparaît déjà comme « l'une des défaites de l'impérialisme »[112].

Cette attitude défensive des pays de l'Est ne signifie pas que la coopération culturelle Est-Ouest est inexistante avant la CSCE : l'UNESCO en a amorcé le processus dès les années 1950 et a organisé un cycle de conférences ministérielles dans les trois grands secteurs que sont l'éducation (conférence *Mineurop* à Vienne en 1967), la science (conférence *Minespol* à Paris en 1970) et la culture (conférence *Eurocult* à Helsinki en juin 1972)[113]. C'est à l'issue de cette dernière que la quasi-totalité des futurs participants à la CSCE admettent « qu'il existe une Europe culturelle à laquelle ils appartiennent tous de par l'origine commune de leur civilisation et nonobstant les clivages idéologiques générés par la guerre froide »[114].

Considérée et se considérant comme un centre mondial de culture, d'art et de pensée, la France se veut, à Genève, le chantre de la coopération culturelle entre pays européens et décide de se servir du processus d'Helsinki pour accroître une influence culturelle vers l'Est qu'elle ne cesse d'entretenir et de renforcer notamment depuis la présidence de Charles de Gaulle. En effet, dès son arrivée au pouvoir et en raison de l'altération du prestige de la France et de sa culture au profit des Etats-Unis et de la langue anglaise après la Seconde Guerre mondiale, de Gaulle impulse une politique culturelle visant à soutenir sa conception de la nation. Désormais, la culture doit être au service de la grandeur de la France. Cela se traduit en particulier par la création du ministère des Affaires culturelles en 1959 et par la nomination d'André Malraux à la tête de la prestigieuse administration[115]. La France ne peut donc pas nier complètement les prétentions soviétiques à vouloir que l'Etat intervienne directement dans le domaine de la culture car, à Paris comme à Moscou, on considère la culture comme partie intégrante de la politique étrangère. Si on retrouve un désir identique de rayonnement culturel chez le président Pompidou durant ses cinq années à l'Elysée, il n'en va pas de même à l'époque de Giscard d'Estaing, celui-ci rétrogradant les Affaires culturelles au rang de Secrétariat d'Etat jusqu'en 1977.

---

[110] Dépêche n°160, de Vimont, 6 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[111] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.342.
[112] Dépêche n°160, de Vimont, 6 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[113] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.344.
[114] Victor-Yves GHEBALI, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE », *art.cit.*, p.261.
[115] Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle.* T.VII. *De Gaulle et la culture*, Paris, La Documentation française-Plon, 1992 ; Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle et Malraux*, Paris, Plon, 1987 ; Charles-Louis FOULON, (dir.), *André Malraux et le rayonnement culturel de la France*, Paris, Complexe, 2004.

La coopération culturelle avec l'URSS et ses alliés débute véritablement avec la visite de Maurice Couve de Murville à Moscou au mois de novembre 1965 puis se renforce au fil des rencontres entre responsables français et décideurs du bloc de l'Est[116]. Cependant, en 1974 encore, on juge à Paris que cette coopération demeure trop faible :

> « La France, premier Etat occidental à avoir organisé des relations culturelles régulières avec l'URSS, n'a pas d'accord culturel en bonne et due forme avec ce pays mais, depuis 1957, des Protocoles d'échanges renouvelés tous les deux ans par une Commission mixte permanente. Ces Protocoles, qui font référence aux déclarations gouvernementales en matière culturelle, fixent le volume des échanges et leurs modalités d'exécution. »[117]

Concrètement, ce type de relations privilégie la langue et le livre comme vecteurs de la culture, ainsi que l'a parfaitement démontré Marie-Pierre Rey dans son étude des rapports franco-soviétiques[118]. Néanmoins, précise-t-elle, cette coopération se heurte « du côté français à un mélange de fascination et de rejet et du côté soviétique, à une francophilie populaire qui contraste avec la prudence des autorités du Kremlin »[119]. Les échanges culturels entre la France et l'URSS, et plus largement entre l'Est et l'Ouest, restent par conséquent très limités et revêtissent, à la veille de la CSCE, un caractère bureaucratique très marqué.

La première raison à cela tient à la censure féroce exercée par le pouvoir soviétique, plus particulièrement par le ministère de la Culture et la direction du service culturel du Parti, sur l'ensemble des activités culturelles provenant de l'extérieur comme de l'intérieur de l'URSS. Ainsi, toute personne accusée de recourir au *Samizdat* ou de publier sans autorisation risque la déportation au Goulag[120]. La seconde raison provient de la difficulté de circulation de part et d'autre du rideau de fer. Or, la circulation des idées dépend, dans les années 1960 et 1970, de la capacité de déplacement de ceux qui les propagent. Et ne sont autorisés à voyager dans le bloc de l'Est que les représentants de la culture officielle : « le monopole de celle-ci est tel, qu'en URSS les productions intellectuelles sont la propriété de l'Etat et non de leurs auteurs »[121], d'où l'impossibilité pour ces derniers de contacter des éditeurs étrangers afin de traduire leurs œuvres. Il en va de même pour les scientifiques. La troisième raison relève de l'état même de la culture au sein du bloc soviétique. Un télégramme rédigé par l'ambassade des Etats-Unis à Moscou en rend compte à la veille de la signature de l'Acte final d'Helsinki :

> « La scène culturelle montre quelques signes de vie. A part dans le monde de la musique, il y a peu de chances d'être produit ou publié ici. Les peintres dissidents locaux ont certes organisé des expositions qui n'entrent pas dans les canons officiels. Mais la valeur artistique de ces expositions est douteuse : elles restent davantage des évènements politiques plutôt que l'expression de génies artistiques. Quoi qu'il en soit, après avoir joué quelques temps au jeu du chat et de la souris avec les institutions culturelles soviétiques, les peintres ont décidé de reculer, attendant un moment plus propice qui risque de ne jamais venir.
>
> Pas de poètes de vraie valeur à l'horizon. Le plus grand d'entre eux, Joseph Brodsky, a reçu l'autorisation d'émigrer. Andrei Voznessenski continue de faire un excellent travail, et Yevgeny Yevtushenko produit de la bonne poésie, comparée aux vers de mauvaise qualité qu'on trouve partout.

---

[116] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.181.
[117] Note de Gabriel Robin, 24 octobre 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.
[118] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.184-190.
[119] *Ibid.*, p.177.
[120] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, *op.cit.*, p.347.
[121] *Ibid.*, pp.345-346.

La plupart des meilleurs romanciers soviétiques, même ceux qui ne fréquentent pas Soljenitsyne, ont émigré. Cholokhov est non seulement considéré comme un vieux fou, mais aussi comme un escroc.

Bien qu'il y ait quelques exceptions, les films soviétiques sont généralement d'une qualité lamentable. Ceux qui ont une vraie valeur ne sont présentés que brièvement et à un public sélectionné au sein de la société soviétique. Mais ces films ont un succès modéré à l'étranger, un faible prestige et rapportent peu.

Une sombre atmosphère règne parmi les vrais éléments créateurs de cette société. Il y a peu de chances qu'on revienne à des contrôles moins sévères et à la grande excitation créative qui existait au début des années 1960. Ces artistes soutiennent ironiquement la détente, mais ils disent que c'est une détente de Philistin. »[122]

Aux yeux des diplomates occidentaux, seul le monde de la danse classique et celui de la musique, dominé par les grands opéras du répertoire russe, réussit à s'extraire de l'état de léthargie artistique qui règne en URSS, de même que quelques rares lieux de culture moscovites tels que le musée Pouchkine et la galerie Trétiakov, sans parler du Kremlin lui-même[123].

1. Les objectifs français

A la CSCE, au nom de la répartition des tâches entre les Neuf fixée en juin 1973[124], la France se pose en porte-parole de la Communauté et, plus largement, de l'Occident en ce qui concerne les questions culturelles, notamment dans le domaine du livre et de la publication ; elle ne propose pas moins de quarante textes qui recouvrent l'ensemble des domaines de la culture et de l'art. Notons cependant que, dans la conception française du volet culturel de la CSCE développée au cours des PMP d'Helsinki, la coopération culturelle ne peut être séparée des contacts entre les hommes et de la diffusion de l'information dans la mesure où la circulation des objets culturels et des idées suppose la circulation de ceux qui les créent ainsi qu'une couverture médiatique suffisante. Mais parce que la troisième corbeille renferme une pluralité de thèmes, le Quai d'Orsay préfère proposer plusieurs documents plutôt qu'un seul. Un document unique aurait un contenu trop général et se prêterait trop facilement à l'inclusion de clauses réservant la souveraineté des Etats et permettant aux pays du pacte de Varsovie de se soustraire à ses décisions[125]. Aussi les Français veillent-ils à Genève à ce qu'une certaine synchronisation soit maintenue entre les travaux poursuivis dans les trois domaines[126].

Dès la fin de la première phase de la CSCE, Michel Jobert présente à Helsinki un plan pour une déclaration sur la coopération et les échanges culturels[127], et ce malgré les réticences des huit autres pays de la CE qui craignent qu'une proposition aussi précoce ne fasse qu'accentuer l'aspect culturel de la troisième corbeille au détriment des contacts humains et de

[122] Télégramme de l'ambassade américaine à Moscou, 23 juillet 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (7)", Box 20, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[123] Alain PIERRET, *De la case africaine à la villa romaine*, *op.cit.*, p.123.
[124] Note CSCE, 22 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[125] Note CSCE n°379, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.
[126] Note du 27 mai 1973. AN, 5 AG 2 1041. CSCE. 1969-74.
[127] Luigi-Vittorio FERRARIS, *Report on a Negotiation*, *op.cit.*, p.97.

l'information[128]. Mais il importe pour Jobert de ne pas laisser l'initiative aux Soviétiques sur ce sujet crucial. Avec leur projet de déclaration, les Français cherchent à affirmer le rôle primordial de la coopération culturelle et à traduire celle-ci de manière concrète pour aboutir à une meilleure connaissance mutuelle des peuples européens, donc à la paix. Cela passerait notamment par « l'abolition des mesures restrictives ou discriminatoires » et par « des actions solidaires à l'échelle du continent tout entier », grâce à « l'aide des organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales compétentes »[129]. Trois documents français énumèrent les mesures concrètes que Paris souhaiterait voir appliquées en ce sens[130].

Affichant clairement leur ambition de parvenir, à long terme, à l'ouverture des régimes d'Europe orientale, les ténors de la délégation française décident de ne pas s'enfermer dans des formules restrictives avant d'avoir vérifié jusqu'où pouvaient les mener des demandes poussées[131]. Pour eux, l'accroissement des échanges devra passer avant tout par le renforcement et l'élargissement du réseau des rapports bilatéraux, car la volonté des gouvernements est essentielle sur cette question. En outre , il ne saurait être question de créer une nouvelle organisation multilatérale chargée de la culture car celle-ci entraverait la liberté d'action occidentale en matière culturelle et scientifique[132], nous y reviendrons.

Vu le caractère hautement sensible des thèmes couverts par la troisième corbeille, la France ne laisse rien au hasard. L'élaboration des propositions françaises résulte d'une étroite coopération entre la délégation française et diverses institutions culturelles, dont le ministère de la Culture. Pour chaque domaine de coopération culturelle, la délégation dresse ou demande un état des lieux complet afin de mettre en forme les projets de textes aussi précis et détaillés que possible. Dès septembre 1973, les diverses directions du ministère des Affaires culturelles font le point sur l'état de la coopération culturelle internationale, en particulier Est-Ouest, et émettent des suggestions de propositions.

Ainsi, la Direction des Fouilles et Antiquités se plaint des difficultés administratives des chercheurs des pays de l'Est pour se rendre à l'étranger. La Direction de la Musique, de l'Art Lyrique et de la Danse évoque les obstacles commerciaux dans les échanges musicaux Est-Ouest : il faudrait « enlever aux imprésarios et organisateurs privés en Occident une puissance commerciale souvent exagérée » et « parallèlement, contrebalancer la pression politique des

---

[128] Note CSCE n°199, 29 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.11.

[129] Document CSCE/I/23, France, 5 juillet 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 2.

[130] Cela concerne d'abord la « coopération dans le domaine des moyens de diffusion culturelle » : échanges commerciaux et non commerciaux de livres et publications, circulation des œuvres et personnalités du cinéma, amélioration de l'écoute des radios européennes et échanges de programmes radiophoniques et télévisuels (Document CSCE/I/24, France, 5 juillet 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 2). Pour ce qui est de la coopération dans le domaine des échanges artistiques, la France envisage des mesures prévoyant la libre circulation des artistes, des livres et des œuvres d'art, l'organisation de concours d'architectures ainsi qu'une législation européenne pour la protection des œuvres d'art et la propriété artistique et littéraire (Document CSCE/I/25, France, 5 juillet 1973). Paris suggère aussi d'améliorer la coopération dans le domaine de la recherche scientifique, de la recherche médicale et des sciences humaines : échanges de chercheurs, associations de laboratoire, études conjointes des maladies, associations de recherches historiques et géographiques, recherches archéologiques communes (Document CSCE/I/26, France, 5 juillet 1973). Ces derniers points sont intégrés finalement dans la sous-commission « éducation ».

[131] Note CSCE n°379, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.

[132] Note de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, non datée, de Pierre Laurent. AMAE, CSCE, vol.15.

pays de l'Est ». Le Centre National de la Cinématographie souligne la coopération importante qui existe, dans ce domaine, de part et d'autre du rideau de fer et constate que le principal problème vient du fait que le public français n'apprécie guère les films des pays de l'Est. La Direction des Archives de France dit sa satisfaction de voir que nombre de chercheurs européens viennent dans les salles de lecture des Archives Nationales. Enfin, la Direction du Théâtre, des Maisons de la Culture et des Lettres évoque les difficultés en matière de circulation des troupes théâtrales et de droits d'auteur[133].

S'appuyant sur ces documents, la France peut proposer des textes comprenant des mesures concrètes. Deux d'entre eux sont particulièrement importants de par leur contenu et l'impact qu'ils ont sur la conférence : celui sur l'amélioration des échanges culturels[134] et celui sur l'amélioration des échanges artistiques[135], tous deux présentés le 21 janvier 1974 et formant la base des négociations de la sous-commission « culture ». Une fois discutés, ces textes sont modifiés par la France qui fournit ultérieurement des versions tenant compte des points de vue des uns et des autres. Tel est le cas du texte, issu du projet sur l'amélioration des échanges culturels, qui porte sur « la circulation des objets et messages culturels » : il prévoit par exemple, pour les Etats participants, la réduction et l'harmonisation des taxes douanières et fiscales sur les objets culturels tels que livres, publications ou matériel audio-visuel, la création d'une commission d'experts chargés de dresser pour l'Europe un tableau des techniques nouvelles de diffusion culturelle, ou encore la mise en œuvre de programmes pluriannuels d'échanges bilatéraux et de manifestations internationales en musique et arts plastiques[136].

En proposant des textes particulièrement détaillés, la France entend faire en sorte que la CSCE apporte des solutions « à un certain nombre de problèmes qui se posent et que les pays de l'Est n'ont jusqu'à présent mis aucune bonne volonté à résoudre »[137]. On pourrait ainsi aboutir à la mise en place d'un accord-cadre pour les échanges culturels sur le modèle de ceux déjà passés par la France avec certains de ces pays[138]. Mais, dès les premières discussions à Genève, les Français se rendent compte de la difficulté de la tâche : les délégations du bloc de l'Est se montrent très réticentes à la plupart des projets élaborés par la France et ses partenaires.

---

[133] Tous ces rapports sont réunis dans le volume 15 de la série CSCE aux archives du Quai d'Orsay.

[134] Document CSCE/II/K/9, France, 21 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 20. Ce texte est divisé en quatre sections. Il prévoit d'abord que les Etats participants puissent « développer l'information mutuelle sur les œuvres produites dans leurs pays respectifs » en créant par exemple une banque européenne d'information culturelle et scientifique ou un répertoire européen du film scientifique. Il suggère ensuite de tout mettre en œuvre pour « améliorer les conditions matérielles de circulation des objets culturels ». Puis le document envisage de « faciliter l'accès aux œuvres produites » dans chaque pays participant et, enfin, de « favoriser de nouvelles formes de coopération culturelle » par la coédition de livres ou la coproduction et coréalisation de films.

[135] Document CSCE/II/K/8, France, 21 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 20. Ce document formule trois séries de mesures concrètes : la première vise à ce que les signataires s'engagent à « faciliter la libre circulation entre leurs territoires d'œuvres d'art en provenance des pays participants, ainsi que le libre accès à ces œuvres » ; la deuxième entend « améliorer les possibilités de contacts et d'échanges entre artistes » ; la troisième prévoit que les participants puissent « coopérer pour la protection des monuments et des sites, ainsi que pour l'amélioration du cadre de vie ».

[136] Document CSCE/II/K/140, France, 18 septembre 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 20.

[137] Note CSCE n°379, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.

[138] Suggestions pour une organisation des travaux de la Commission III, 29 août 1973. AMAE, CSCE, vol.18.

Les pays de l'Est récusent ainsi dès novembre 1973 l'objectif conféré par Michel Jobert à la sous-commission « culture » qui consiste à développer une « personnalité culturelle commune » entre nations européennes. Remettant directement en cause les conclusions de la conférence *Eurocult* de juin 1972, ils situent instantanément les enjeux culturels de la CSCE dans la confrontation idéologique qui oppose pays capitalistes et pays socialistes[139]. Le journal polonais *Ideologia i Polityka* explique, en janvier 1974, que l'insistance occidentale sur la libre circulation des hommes et des idées est due au fait que, suite au « piteux échec » de la politique de « cordon sanitaire » de l'entre-deux-guerres puis de celle du « rideau de fer », les spécialistes de l'idéologie capitaliste en sont arrivés au concept du « déclin de l'idéologie » et de la convergence des systèmes[140]. L'organe du parti polonais affirme que les pays socialistes ne tomberont pas dans un piège aussi grossier et que ne pas céder sur ce point ne signifie pas se fermer au monde extérieur : chiffres à l'appui, le journal démontre le dynamisme du bloc de l'Est en matière de traduction d'œuvres occidentales, de projections de films et de présentations de pièces de théâtre venues de l'Ouest, comparant avec ce qui se passe en Occident concernant les œuvres d'Europe orientale.

Pour les Soviétiques, les textes français, « par leur caractère trop technique qui déforme l'esprit de la conférence, […] ressemblent à des textes bons pour l'UNESCO ». Ils en appellent à des textes « plus politiques et capables d'attirer l'opinion publique sur cet évènement historique »[141].

D'emblée, l'Est se montre soucieux de préserver les principes de souveraineté et de non ingérence. Mais la France insiste lourdement pour que la sous-commission se penche sur ses principales propositions, tels le développement des échanges, l'assouplissement voire la suppression des obstacles à la circulation des objets culturels et de ceux qui les produisent et la mise en œuvre de réalisations communes. La délégation française soutient en outre une proposition yougoslave sur la sauvegarde des œuvres d'art et des droits d'auteurs. En revanche, elle s'oppose à tout ce qui peut provoquer volontairement les Soviétiques, comme les Pays-Bas se plaisent à le faire sur le libre accès aux œuvres écrites. Les Néerlandais adoptent en effet très tôt une attitude consistant à ne rien concéder aux pays de l'Est et à tout faire pour leur arracher des concessions inattendues : en septembre 1973, ils présentent à leurs huit partenaires de la CE un projet de texte sur les rapports directs entre éditeurs et auteurs des pays participants. Pour la France, cette proposition fait une allusion évidente à l'affaire Soljenitsyne et il est clair que Moscou réagira violemment au nom du respect de la souveraineté et de la non-ingérence[142]. Paris demande donc à La Haye de cesser de s'orienter vers des affrontements spectaculaires fondés sur des propositions irréalistes[143].

---

[139] Télégramme n°2102/22, de Fernand-Laurent, 30 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[140] Dépêche n°108, de l'ambassade de France en Pologne, 31 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[141] Réunion des délégations française et soviétique, 26 septembre 1974, ambassade d'URSS à Genève. AMAE, CSCE, vol.15.
[142] Circulaire n°556, 26 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[143] Télégramme n°874/79, de Senard, 25 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.

L'attitude néerlandaise montre la prégnance du problème des dissidents dans l'esprit des Occidentaux pendant la conférence. Si la plupart des témoignages publiés sur la CSCE précise que l'affaire Soljenitsyne n'a aucun impact sur les négociations de Genève, à interroger les diplomates français ou à lire certains représentants occidentaux ayant pris part à la conférence, on s'aperçoit que beaucoup songeaient à l'écrivain soviétique lorsqu'ils négociaient les textes consacrés à la diffusion des idées et des œuvres culturelles. Seulement, vue l'hostilité des pays de l'Est à faire des concessions sur ce thème, ils ne voulaient pas envenimer davantage la situation en se référant explicitement au célèbre dissident[144]. D'autant plus que dans les premiers mois de la négociation, la presse du bloc communiste accuse les milieux occidentaux « nostalgiques de la guerre froide » de s'appuyer sur la publication de *l'Archipel du Goulag* pour freiner la CSCE. Selon le journal polonais *Zycie Literackie*, les propagandistes à la solde des groupes « capitalistes, révisionnistes, trotskistes et sionistes » ont compris que la troisième corbeille pouvait devenir « le récif où s'échouerait la CSCE »[145]. Aussi, explique le journal, ont-ils décidé d'exiger tout simplement le droit pour les pays capitalistes d'intervenir dans les affaires intérieures de l'URSS et des démocraties socialistes.

Comme prévu, les pays de l'Est insistent pour que la coopération culturelle passe par des accords gouvernementaux et dénoncent le principe de « supermarché culturel » dominé par la loi de l'offre et de la demande[146]. Ils souhaitent aussi instaurer le principe de l'équilibre et de la réciprocité des avantages dans les échanges culturels[147] ; puisque les Français n'éprouvent aucun attrait particulier pour la littérature russe, on ne voit pas pourquoi, à Moscou, on favoriserait l'importation de la littérature française.

Mais, dans le même temps, explique l'ambassadeur de France à Moscou, une telle réciprocité aurait un deuxième avantage pour les Soviétiques pour que la population soviétique puisse voir des films français, la France serait obligée, en contrepartie, de présenter des films soviétiques dans ses salles, quitte à ce que l'entreprise soit déficitaire. Comme cela ne peut être effectué que dans un cadre étatique, l'URSS y trouverait son compte[148].

2. L'affaire des salles de lecture

Parmi les propositions françaises en matière culturelle, l'idée que les participants à la conférence puissent s'engager à « faciliter l'accès aux œuvres produites par leurs pays respectifs »[149] marque profondément les négociations de Genève en raison de l'opposition acharnée des Soviétiques et de l'implication directe des chefs d'Etat et de gouvernement, en France et en URSS, dans les discussions relatives à ce sujet. Parce qu'elle touche aux

[144] Entretien avec Alain Pierret, 22 janvier 2011 ; Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act, *art.cit.,* p.5.
[145] Dépêche n°108, de l'ambassade de France en Pologne, 31 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[146] Note n°801/DP, 18 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.
[147] Dépêche n°160, de Vimont, 6 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[148] Dépêche n°160, de Vimont, 6 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[149] Document CSCE/II/K/9, France, 21 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 20.

fondements mêmes de la coopération culturelle franco-soviétique, cette question a un impact direct sur les relations entre les deux pays. Elle ressortit en outre à la volonté des Neuf d'abaisser les barrières à la circulation des biens culturels, des créateurs et des interprètes.

Les Français portent, dès l'automne 1973, un vif intérêt au problème de la diffusion culturelle, qu'ils considèrent comme indispensable à l'amélioration des relations entre l'Est et l'Ouest. Jacques Chazelle entame un dialogue approfondi avec la sous-direction du ministère des Affaires étrangères chargée de ce domaine pour formuler des propositions constructives à présenter à Genève. La France admet en premier lieu que, parmi les obstacles à la diffusion et à la publication des livres français à l'étranger, figurent en bonne place la méconnaissance de la langue française, la pauvreté des devises dans les pays de l'Est et les préoccupations idéologiques. L'URSS importe très peu d'ouvrages de littérature ou d'art, propices à la diffusion d'idées « impérialistes » ou anti-communistes, et leur préfère des livres scientifiques, techniques et professionnels. Marie-Pierre Rey explique qu'il n'existe aucune dynamique d'échanges entre la France et l'URSS dans le secteur du livre, malgré les volontés politiques exprimées à Paris et à Moscou[150].

Les Français sont également conscients des problèmes de traduction des livres étrangers en URSS : Moscou accepte la diffusion d'ouvrages traduits mais à condition que le processus de traduction soit effectué par les maisons d'édition soviétiques, ce qui limite fortement les importations et lui permet d'adapter les textes à sa guise. Proposant de développer les projets de coédition d'ouvrages et de traduction de grands classiques de la littérature européenne entre pays situés de part et d'autre du rideau de fer, Chazelle se voit opposer, par l'administration centrale du ministère, l'idée selon laquelle une coédition implique un sujet d'intérêt commun aux deux parties. Or, étant donnée la barrière idéologique qui sépare l'Est et l'Ouest, le champ d'application en serait singulièrement restreint. Quant aux classiques littéraires, ils sont déjà traduits dans la plupart des langues du continent et diffusés à des prix défiant toute concurrence. Mais cela ne signifie pas pour autant que la littérature française occupe une place de choix parmi les ouvrages traduits et échangés. Les travaux de Marie-Pierre Rey montrent que la littérature générale ne représente qu'une part dérisoire – 0,6 % en 1973, 7 % en 1974 – du nombre de livres exportés par la France vers l'URSS[151]. En 1975, l'URSS occupe le quatre-vingt-unième rang des pays étrangers importateurs de livres français[152], ce qui suscite le mécontentement des autorités françaises. Chazelle a probablement ces chiffres à l'esprit quand il émet sa proposition. Le Quai d'Orsay note cependant que certains thèmes, politiquement neutres, « pourraient éveiller l'intérêt des maisons d'édition occidentales et des centrales d'Europe de l'Est » : l'art – le ministère pense à un projet sur « les grands musées des capitales d'Europe » – l'histoire de la science européenne ou encore l'histoire de l'Europe, sans englober, pour des raisons politiques et idéologiques, l'histoire contemporaine[153].

---

[150] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.189-190.
[151] *Ibid.*, p.189.
[152] Note de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.
[153] Note n°3894 de la sous-direction des moyens de diffusion culturelle, 13 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.

Le cœur du projet français en matière culturelle repose sur une idée datant de 1957 : les Français proposent que les Etats participant à la CSCE se déclarent résolus à « favoriser l'ouverture sur leur territoire, par d'autres Etats intéressés, individuellement ou conjointement, de bibliothèques et de salles de lecture ou de sections spécialisées dans les institutions existantes, librement accessibles au public et administrées dans des conditions négociées entre les parties intéressées. »[154]

Tous les pays occidentaux, sans exception, soutiennent le projet français et, d'après les confidences faites par les délégués roumains à leurs homologues français et américains, il en va de même secrètement des membres du pacte de Varsovie, même s'ils se doivent de soutenir publiquement leurs partenaires soviétiques « par solidarité »[155] ; l'argumentaire français se fonde ainsi en partie sur le fait que la France dispose de salles de lecture en Pologne, en Roumanie, en Hongrie et en Tchécoslovaquie sans que cela ne soulève de problèmes[156]. Les Soviétiques et leurs affidés bulgares et est-allemands sont les seuls à réellement refuser le texte en question, qui ne fait que reprendre un projet ancien dont le principe avait été retenu sur le plan bilatéral entre la France et l'URSS en octobre 1957 mais jamais appliqué[157].

Depuis cette date, Moscou soulève systématiquement la nécessité d'un accord culturel franco-soviétique, mais n'étant pas disposé à accepter l'ouverture de salles de lecture, ni à faciliter la diffusion des livres français et à régler le problème des droits d'auteurs, l'accord n'a jamais pu se faire. Pour le Quai d'Orsay, renoncer aux salles de lecture dans le cadre de la CSCE ôterait toute chance à la France d'obtenir gain de cause sur le plan bilatéral. Mais ce qui confère, aux yeux des responsables de la diplomatie française, une importance particulière au projet de salles de lecture est qu'elle a, indépendamment de ses mérites propres, une valeur de test :

> « En raison de son caractère précis et concret, acceptable par conséquent au grand public, [cette proposition] est une de celles sur lesquelles l'opinion formera son jugement à propos de la CSCE. Elle risque aussi plus généralement d'apparaître comme une des pierres de touche de l'utilité de nos bonnes relations avec l'URSS. »[158]

A Pitsounda en mars 1974, Brejnev caricature la proposition française en la présentant comme une atteinte à la souveraineté des Etats :

> « Je commence à douter des buts de certains pays quand ils mettent en avant des idées non réalistes. Qu'est-ce qui les intéresse le plus ? Je viens d'apprendre, par exemple, que les Italiens proposent d'installer sur notre territoire un théâtre indépendant, avec sa propre police et son personnel, une sorte de concession. J'ai été informé hier, je ne sais si vous êtes vous-même au courant, que la France non plus n'est pas éloignée de telles idées : elle propose la création de centres culturels, de bibliothèques indépendantes, de salles de cinéma avec leur propre administration. Tout cela n'est pas essentiel pour l'Europe. Nous avions songé à bien autre chose. » [159]

---

[154] Note de Gabriel Robin, 19 mars 1975. AN, 5 AG 3 885 CSCE ; Document CSCE/II/K/9, France, 21 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 20.
[155] Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act », *art.cit.*, p.6.
[156] Note de Gabriel Robin, 19 mars 1975. AN, 5 AG 3 885 CSCE.
[157] Note de Gabriel Robin, 19 mars 1975. AN, 5 AG 3 885 CSCE.
[158] Note de Gabriel Robin, 19 mars 1975. AN, 5 AG 3 885 CSCE.
[159] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 mars 1974, Pitsounda. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.

La question des salles de lecture empoisonne les entretiens franco-soviétiques et les discussions en sous-commission « culture » jusqu'au printemps 1975, malgré les efforts français pour faire comprendre aux Russes qu'il ne s'agit pas d'obliger les Etats à accepter, sur demande, l'ouverture d'une salle de lecture étrangère sur leur territoire « mais simplement de prévoir que la création d'une telle institution est possible par accord mutuel dans le cas où cela serait jugé utile au développement de la connaissance mutuelle des cultures »[160]. Sauvagnargues s'attache à démontrer le contraire :

> « La décision n'appartiendrait pas à un individu, mais aux Etats. Ce sont les Etats eux-mêmes qui décideraient. On peut ouvrir une salle de lecture d'ouvrages de Zola ou de Balzac, sans, une fois encore qu'il y ait obligation juridique. Il n'y a là aucun esprit offensif ou déraisonnable. »[161]

Les Français rappellent par ailleurs à l'URSS qu'on peut trouver dans les universités ou dans des librairies spécialisées françaises toute la production littéraire soviétique ; il leur paraît donc naturel de chercher à obtenir la possibilité de présenter en URSS une bonne image de la France et de la culture française. Dès les premiers blocages, la délégation française se dit disposée à amender le texte de son projet pour le rendre plus acceptable aux Soviétiques, mais, jusqu'au bout, ces derniers se cantonnent dans un refus de principe pur et simple, repoussant toute discussion[162]. Pour eux, « les questions de ce genre » doivent faire l'objet d'accords bilatéraux seulement. Jouant sur la corde sensible des relations franco-soviétiques, Gromyko va jusqu'à affirmer que l'image de la France en URSS se dégrade au fur et à mesure que la délégation française insiste sur les échanges culturels.

Il faut souligner cependant que, malgré l'impasse sur les salles de lecture, d'autres points relatifs au domaine du livre sont agréés, après de longues tractations, par les pays de l'Est, à commencer par la question des traductions, l'approvisionnement des bibliothèques et librairies en livres étrangers – ce qui n'interdit pas aux autorités communistes d'en vérifier le degré de perversion au préalable – et la multiplication des points de vente. De même, est enregistré en novembre 1974, dans le texte sur la circulation des œuvres, un paragraphe prévoyant d'une part des études en vue d'harmoniser et de réduire les charges pesant sur les échanges commerciaux, et d'autre part l'amélioration des assurances d'œuvres d'art dans les expéditions internationales[163]. Hormis cela, avant le printemps 1975, les Neuf n'obtiennent que des dispositions générales sur la circulation des biens culturels, envisageant seulement des études ou des rencontres entre représentants de maisons d'édition ou d'organismes intéressés[164]. Ce maigre résultat s'explique surtout par le fait que la délégation d'URSS affirme que ces sujets relèvent de la deuxième corbeille. Le problème, cher aux Hollandais, des contacts entre auteurs et maisons d'édition fait l'objet de pourparlers prolongés autour d'un texte finalement accepté par l'Est qu'après avoir perdu le plus clair de son sens[165]. La question des salles de lecture reste

---

[160] Note de Gabriel Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[161] Entretien Gromyko/Sauvagnargues, 15 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[162] Note de Gabriel Robin, 19 mars 1975 ; note CSCE, 17 mars 1975. AN, 5 AG 3 885 CSCE.
[163] Télégramme n°4039/55, de Fernand-Laurent, 22 novembre 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[164] Rapport du sous-comité CSCE et du groupe *ad hoc* au Comité politique, 17 janvier 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[165] Télégramme CPE/MUL ETR. 1414, d'Andréani, 24 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.

donc fondamentale pour l'Ouest, même si, note l'ambassadeur de France à Moscou, évoquer cette question avec les Soviétiques fait « l'effet du chiffon rouge sur le taureau »[166].

Confrontés à la résistance des Français, les autorités soviétiques tentent de contrecarrer le projet en cherchant à désolidariser les Occidentaux. A Vladivostok en novembre 1974, Gromyko demande à Ford et Kissinger pour quelles raisons « certains pays insistent pour imposer aux autres des institutions étrangères, y compris des organismes dirigés par des étrangers » : « Pourquoi quelqu'un s'inviterait-il s'il n'est pas invité ? »[167]. Soutenant fermement la position de ses alliés européens, Kissinger rappelle à son homologue soviétique que l'Ouest a fait des concessions en première commission sur l'inviolabilité des frontières et que c'est maintenant aux pays de l'Est de faire un geste. Le Secrétaire d'Etat américain conseille à Gromyko de discuter de cela directement avec Schmidt et Giscard d'Estaing, étant donné que, sur l'aspect culturel de la CSCE, les Etats-Unis laissent le champ libre à leurs alliés, malgré la pression du Congrès[168].

En décembre 1974, les Français essayent d'obtenir l'accord des Soviétiques sur les salles de lecture en le liant au vieux désir de Brejnev de signer un accord culturel franco-soviétique[169]. A Rambouillet, Valéry Giscard d'Estaing tente vainement de convaincre le Secrétaire général du PCUS d'améliorer les conditions d'accès aux œuvres culturelles en usant de la rhétorique gaullienne qui consiste à s'appuyer sur l'apport historique des cultures française et russe à la culture européenne :

> « La culture européenne existe en tant que telle et elle doit beaucoup à des pays comme la Russie et la France. Cet héritage commun commande des échanges qui soient vraiment culturels et non pas de propagande, avec des informations situées loin de la culture. Une solution acceptable devrait pouvoir être trouvée pour la lecture des œuvres marquantes, pour la circulation d'artistes, etc. Cela correspond d'ailleurs à la pratique même des relations franco-soviétiques. »[170]

Giscard n'aborde pas directement le problème des salles de lecture et consent même à signer un protocole culturel franco-soviétique pour 1975 et 1976 – qui n'a pas la valeur d'un accord. Aussi Brejnev fait-il mine de repartir avec la certitude d'avoir obtenu de la part des Français l'abandon du projet. Le Kremlin fait ainsi savoir à l'ambassade de France que, « grâce

---

[166] Télégramme n°1444/48, de Vimont, 10 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.

[167] Entretien Ford/Kissinger/Brejnev/Gromyko, 24 novembre 1974, Vladivostok. Dossier « November 23-24, 1974 – Vladivostok Summit (2) », Box 1, NSA, Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.

[168] Le Congrès donne son avis sur la coopération culturelle par l'intermédiaire de la Commission consultative sur les affaires internationales en matière d'éducation et de culture. Celle-ci, créée en septembre 1961, présente chaque année un rapport au Congrès sur l'état des lieux de la coopération culturelle des Etats-Unis avec le reste du monde. Dans son rapport qui couvre la période avril 1974 – avril 1975, la Commission suggère aux autorités américaines de privilégier les échanges culturels dans la résolution des problèmes mondiaux. *11th Report of the Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs*, 30 juin 1975. Dossier "Helsinki Agreements. Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs (1) (2), Box 4, Bobbie Greene Kilberg Files, GFL.

[169] En effet, un an auparavant, en décembre 1973, l'URSS a remis à la France « un projet d'accord en tous points conforme à leurs préoccupations et intérêts politiques, […] en retrait par rapport aux orientations définies dans l'énoncé des principes de la coopération entre la France et l'URSS du 30 octobre 1971 et [qui] tend, en outre, à situer l'ensemble des échanges entre les deux pays dans une perspective d'abord européenne. » Paris répond par un contre-projet qui ne suscite aucune réaction côté soviétique, si ce n'est l'espoir de voir Giscard et Brejnev signer l'accord lors de leur rencontre de Rambouillet. Les Français entendent rester fermes : l'accord sera signé si l'URSS accepte d'inclure l'ouverture de salles de lecture dans le texte bilatéral comme dans celui de la CSCE. Note de Gabriel Robin, 24 octobre 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

[170] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 5 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

aux échanges de vues au niveau le plus élevé », la question des salles de lecture peut être considérée comme définitivement écartée[171]. L'URSS, en essayant de faire circuler de fausses informations, tente une fois encore de briser la solidarité occidentale : elle indique aux Américains que les Français sont désormais conscients que le compromis est impossible sur ce problème et qu'il n'y a plus lieu d'en parler[172]. Or, Giscard n'a jamais eu, à Rambouillet, l'intention de renoncer au texte de la discorde.

C'est ce que Chazelle s'efforce de faire comprendre à Doubinine au début du mois de mars 1975, suscitant la colère du représentant de l'URSS pour qui « l'affaire des salles de lecture a été définitivement enterrée à Rambouillet, et même à Pitsounda »[173]. D'ailleurs, précise Doubinine, les positions françaises en sous-commission « culture » sont si fragiles « qu'il suffirait d'une pichenette soviétique pour les faire voler en éclats ». En réponse à cela, Chazelle n'hésite pas à rappeler qu'aux PMP d'Helsinki, l'URSS a promis à la France que le domaine de la culture serait celui où elle pourrait aller le plus loin au sein de la troisième corbeille ; or, la sous-commission « culture » est complètement paralysée. Dès lors, les relations franco-soviétiques à la CSCE sont plus tendues que jamais. Soucieux de préserver la détente, le gouvernement français intervient directement pour débloquer la situation : quelques jours après cette conversation houleuse, la position française change radicalement.

A la grande surprise de leurs alliés occidentaux, les Français abandonnent soudainement leur projet de salles de lecture en avril 1975, suite au voyage de Chirac à Moscou en mars. Lorsque Kossyguine demande au premier ministre français de faire en sorte que la France retire sa proposition, perçue comme une immixtion dans les affaires intérieures, Chirac avoue que le problème des salles de lecture est secondaire et promet que la France n'insistera plus là-dessus si l'URSS se montre plus compréhensive à l'égard des positions françaises à la CSCE, notamment en ce qui concerne les conditions de travail des journalistes[174].

Les Huit de la CE, qui ne comprennent pas pourquoi Paris consent à une concession aussi importante envers l'URSS sans même en référer à ses partenaires, accusent la France de mettre à mal, une fois encore, la solidarité communautaire[175]. On peut voir dans cet abandon une manifestation du désir bien français de plaire aux autorités soviétiques et une volonté de Chirac de se démarquer de Giscard. En effet, Chirac est parfaitement conscient qu'il s'agit d'un point que l'URSS cherche à éliminer par tous les moyens. En s'engageant personnellement à ce que la France renonce aux salles de lecture, le premier ministre assoit sa stature internationale et apparaît aux yeux des Soviétiques comme un interlocuteur de choix qui sait se montrer compréhensif et ouvert au compromis.

Son geste n'a donc rien d'anodin. Il l'est d'autant moins que ses relations avec Giscard ne cessent de détériorer semaine après semaine, en raison notamment de son opposition à la

[171] Télégramme n°280/92, de Vimont, 17 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[172] Télégramme de Stoessel, 17 janvier 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (7) », Box 20, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada. GFL.
[173] Télégramme n°884/95, de Fernand-Laurent, 12 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[174] Entretien Chirac/Kossyguine, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[175] Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act: A Personal View of the CSCE's Geneva Phase (September 1973 until July 1975) », *art.cit.*, p.6.

politique économique et financière de Jean-Pierre Fourcade qui privilégie la lutte contre l'inflation et mécontente l'électorat UDR touché par les difficultés économiques que connaissent le commerce, la paysannerie, les petites et moyennes entreprises[176]. S'ajoute à cela l'irritation que provoquent chez Chirac les bonnes dispositions dont fait preuve le président à l'égard de l'opposition de gauche. La rupture est donc entamée en 1975. Le premier ministre se pose peu à peu en défenseur de l'orthodoxie gaulliste et sait déjà qu'il aura un rôle à jouer à droite dans les années à venir. Dans cette optique, il a tout intérêt à montrer son attachement à la poursuite de la politique de « détente, entente, coopération » lancée par de Gaulle.

A Washington, on explique aussi le changement d'attitude sur les salles de lecture par le désir ouest-européen d'en finir avec la conférence, par la certitude que Moscou ne fera plus de concessions significatives, par le fait que les Soviétiques aient accepté le compromis sur le changement des frontières et, enfin, par l'envie de satisfaire un Brejnev personnellement engagé dans la détente et la CSCE et dont l'état de santé se dégrade à vue d'œil[177]. Cependant, à la veille du départ du premier ministre pour Moscou, on envisage déjà au sein de la délégation française à Genève de retirer le projet en échange de contreparties sur les autres points de la troisième corbeille ou sur les suites[178]. Si l'abandon de cette proposition devient effectif en avril, seul Giscard continue d'insister pour que la question des salles de lecture demeure d'actualité, s'écartant ainsi de la position de son premier ministre[179]. Il dit sa déception à l'égard des aspects culturels de la CSCE lors de son discours à Helsinki le 31 juillet 1975 :

> « Ces documents ne vont pas, sur plusieurs points, aussi loin que nous l'aurions souhaité. Je pense en particulier à certaines formules concernant la circulation des informations ou à celles qui traitent des diverses formes de la coopération culturelle. »

Conformément aux décisions prises à Moscou lors du voyage de Chirac, les délégations française et soviétique organisent des négociations restreintes à Genève pour débrouiller les problèmes non encore réglés en sous-commission « culture ». S'y joignent les représentants de la Belgique, des Etats-Unis, de l'Autriche, de la Finlande, de la RDA et de la Pologne. Le débat tourne principalement autour du projet français de déclaration générale ; les points difficiles à négocier, une fois abandonné celui des salles de lecture, ont trait aux contacts et à la coopération « entre créateurs et animateurs » et, surtout, au transfert des cachets d'artistes[180]. Selon Chazelle, aucun texte ne peut plus être enregistré dans cette sous-commission avant l'achèvement de la négociation en petit comité, dont le succès seul peut consacrer l'abandon français des salles de lecture[181]. Rapidement, l'examen du problème des déplacements et contacts des créateurs et animateurs culturels permet, après le tôlé déclenché par les prises de

---

[176] Serge BERSTEIN, Pierre MILZA, *Histoire de la France au XXe siècle de 1974 à nos jours*, *op.cit.*, p.66.
[177] Memorandum pour Kissinger, 19 avril 1975. Dossier « CSCE 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff. Files. GFL.
[178] Note CSCE, 17 mars 1975. AN, 5 AG 2 885. CSCE.
[179] En visite officielle en Pologne en juin 1975, le président de la République signe un accord bilatéral qui, selon lui, va plus loin que le contenu de la troisième corbeille en matière d'information, de circulation des personnes et de coopération culturelle. Il se réfère explicitement aux salles de lecture. Réunion de presse de Valéry Giscard d'Estaing, 20 juin 1975, Varsovie. AN, 5 AG 3 1053. Pologne. 1975-76.
[180] Télégramme n°1572/75, de Fernand-Laurent, 26 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.15.
[181] Télégramme n°1367/75, de Chazelle, 12 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.15.

position de la France à Moscou, de resserrer la solidarité occidentale, en face de délégations socialistes où apparaissent quelques dissensions, dues notamment au désir des Bulgares et des Polonais de jouer un rôle plus important à la conférence[182].

3. La coopération cinématographique et le projet français de déclaration sur les échanges culturels

Dans ses propositions, la France n'oublie pas d'intégrer le cinéma, la télévision et la radio sans pour autant leur conférer une place aussi importante que celles tenues par la littérature et le secteur du livre. On imagine ainsi, dès novembre 1973, pouvoir réclamer la possibilité d'ouvrir, à l'Est, des salles de cinéma présentant des films ouest-européens et vice-versa. Le Quai d'Orsay note en effet une « médiocrité persistante » dans la diffusion du film[183] : la France vend seulement dix films à l'URSS en 1972, sept en 1973 et 1974[184], et il n'existe que trois longs métrages issus d'une coproduction franco-soviétique[185], malgré la conclusion en 1967 d'un accord de coproduction et d'échanges cinématographiques. Les rapports de Pierre Viot, alors directeur du Centre national de la Cinématographie, expliquent cet échec d'une part par la difficulté de choisir un scénario – Moscou ne tolère aucun film où « violence, racisme, pathologie sexuelle sont le moteur de l'action »[186] – d'autre part par la différence des budgets alloués aux cinéastes français et soviétiques, les seconds disposant de plus de moyens.

Ainsi, les autorités soviétiques privilégient largement les importations de comédies légères dont Louis de Funès ou Pierre Richard sont les vedettes[187]. Il existe cependant des « semaines du cinéma français en URSS » et des « semaines du cinéma soviétique en France » qui compensent légèrement cette situation et permettent de diffuser de part et d'autre quelques uns des films les plus remarquables de l'époque. *L'Armée des ombres* de Jean-Pierre Melville, avec Simone Signoret et Lino Ventura, est ainsi diffusé en URSS en 1972. Si les films français connaissent un réel succès en URSS – entre 4 et 10% des recettes cinématographiques françaises – l'inverse n'est pas vrai puisque les longs métrages soviétiques les plus fameux tels *Il était une fois un merle chanteur* de Iotar Iosseliani ou *Solaris* d'Andreï Tarkovski attirent moins de 0,2% des spectateurs français[188].

---

[182] Télégramme n°940/52, de Fernand-Laurent, 14 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.

[183] Note de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.

[184] Marie-Pierre REY, « Le cinéma dans les relations franco-soviétiques. Enjeux et problèmes à l'heure de la détente, 1964-1974 », in Jean-François SIRINELLI et Georges-Henri SOUTOU (dir.), *Culture et Guerre froide*, Paris, Presses Universitaires de la Sorbonne, 2008, p.163.

[185] Il s'agit de *Normandie-Niemen* (1959) et de *La Nuit des Adieux* (1966), tous deux réalisés par Jacques Dreville, ainsi que d'*Un amour de Tchekhov* (1968) de Sergueï Yutkevitch.

[186] Interview de Pierre Viot au journal *Le Monde*, 9 février 1975. Citée par Marie-Pierre REY, « Le cinéma dans les relations franco-soviétiques », *art.cit.*, p.163.

[187] Marie-Pierre Rey note que « la série des *Gendarme* a été achetée *in extenso* », de même que les films du *Grand Blond avec une chaussure noire* dans lesquels les autorités soviétiques coupent les scènes jugées « osées », rendant « l'intrigue confuse voire incompréhensible ». Marie-Pierre REY, « Le cinéma dans les relations franco-soviétiques. Enjeux et problèmes à l'heure de la détente, 1964-1974 », *art.cit.*, pp.166-167.

[188] *Ibid.*, p.164.

Quoi qu'il en soit, les Soviétiques n'apprécient pas du tout l'idée visant à ouvrir des salles de cinéma étrangères ; Brejnev s'en plaint personnellement auprès de Pompidou à Pitsounda puis fait de même lorsqu'il reçoit Jean Sauvagnargues à Oreanda, en juillet 1974. Afin de le rassurer, Pompidou dit son intention d'intervenir directement auprès de la délégation à Genève pour que cette dernière allège sa proposition[189] : aux dires des diplomates français alors présents à la conférence, Pompidou les a en réalité laissé faire. Mort trois semaines après Pitsounda, il n'en a peut être pas eu le temps, la force ou, tout simplement, la volonté, faisant ainsi payer aux Soviétiques leur trop grande proximité avec les Américains au détriment de la France. Quant à Sauvagnargues, qui comme on l'a vu privilégie la première corbeille[190], il répond aux plaintes de Brejnev par une démonstration qui prouve une fois encore le peu de confiance qu'il accorde à la troisième corbeille et, plus largement, à la CSCE :

> « Je voudrais vous dire qu'il n'est pas question pour le gouvernement français d'imposer quoi que ce soit à qui que ce soit. Dans les mesures à prendre en exécution des Recommandations d'Helsinki, dans le cadre de la souveraineté nationale de chaque Etat, on doit se limiter à des déclarations d'intention et aussi prendre une ou deux mesures concrètes qui manifesteraient le désir de tous les Etats participants de faire sur le plan multilatéral quelque chose qui est déjà pratiqué sur un plan bilatéral. […] Pour nous, il n'est pas question de donner à la troisième corbeille un aspect offensif pour quelque Etat participant que ce soit. Je puis vous dire que l'effort de la délégation française tend à ramener les choses dans des limites raisonnables, et sur un terrain de réalisme, où nous espérons quelques petits progrès. »[191]

Après de longues tractations, on parvient à un texte non contraignant qui reconnait l'intérêt des Etats participants à « encourager les organismes et les entreprises compétents à un choix et à une distribution plus larges des films de long métrage et documentaires des autres Etats participants ainsi que favoriser des présentations non commerciales plus fréquentes, telles que premières, semaines cinématographiques et festivals, en prenant dûment en considération les films provenant des pays dont les créations cinématographiques sont moins connues ».

Les Français envisagent également un concours européen des producteurs de télévision ainsi qu'un centre européen de programmes télévisés auquel les télévisions nationales adresseraient une copie de leurs meilleures émissions afin qu'elles y soient librement visionnées et que les autres pays y aient accès[192]. Mais l'engagement français en faveur du cinéma et de la télévision reste limité et Paris se montre prêt à les sacrifier si le besoin s'en fait sentir. Ainsi, Chazelle indique à l'un de ses homologues russes en septembre 1974 que la France est disposée à sacrifier ses propositions sur les salles de cinéma étrangères en échange de l'accord soviétique sur les salles de lecture[193].

Même si les Soviétiques repoussent l'offre, la France n'insiste guère sur les problèmes liés à la télévision : cela tient surtout au fait que la télévision est alors encore loin d'être généralisée. En outre, le gouvernement français ne se prive pas de censurer certains programmes, à l'instar du film de Marcel Ophuls, *Le chagrin et la pitié* – portant sur la France de Vichy – qui est privé de diffusion télévisée de 1969, année de sa réalisation, à 1981.

---

[189] Entretien Pompidou/Brejnev, 13 mars 1974, Pitsounda. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.
[190] Voir le chapitre 5.
[191] Entretien Sauvagnargues/Brejnev, 12 juillet 1974, Oreanda. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[192] Note n°3894 de la sous-direction des moyens de diffusion culturelle, 13 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.
[193] Entretien Chazelle/Soupagine, 25 septembre 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.15.

La déclaration sur les objectifs généraux de la coopération culturelle, proposée par Jobert en juillet 1973 et reprise par la délégation française en mai 1974, constitue l'autre grand point de désaccord, avec les salles de lecture, entre l'Ouest et l'Est dans la sous-commission « culture ». Aux yeux des Français, ce texte est le plus significatif de cette dernière car il concerne l'ensemble des domaines culturels et fixe des buts généraux de valeur permanente[194] : il s'agit de développer l'information mutuelle sur les œuvres et expériences respectives, d'améliorer les conditions matérielles de circulation des objets et messages culturels, d'assurer le libre accès de tous aux œuvres culturelles respectives, de multiplier les contacts et d'encourager la coopération entre créateurs et animateurs culturels, de rechercher de nouveaux domaines et de nouvelles formes de coopération culturelle.

Sans surprise, Doubinine s'attache à critiquer le texte phrase après phrase, le jugeant trop « terre à terre »[195], c'est-à-dire trop précis pour une diplomatie soviétique attachée aux grandes déclarations abstraites et tonitruantes. Les objectifs relatifs au « libre accès de tous » et aux contacts « entre créateurs et animateurs culturels » provoquent une réaction particulièrement négative chez les Soviétiques, allergiques à toute idée de contact qui se ferait autrement que par l'intermédiaire des institutions gouvernementales. Pour les pays de l'Est, l'« accès aux réalisations culturelles » d'autres pays doit être remplacé par la « connaissance » de ces réalisations : cela permettrait aux autorités de sélectionner les œuvres en question « selon leur qualité »[196].

La déclaration fait l'objet de nombreuses réunions bilatérales franco-soviétiques où les Français tentent de calmer les esprits en suggérant d'abréger ou de fusionner certains paragraphes[197]. Néanmoins, la France refuse de supprimer la mention de l'accès le plus complet possible aux œuvres culturelles dans la mesure où il s'agit d'un objectif majeur défini par les ministres des Neuf à Copenhague en novembre 1973[198]. Là encore, le voyage de Chirac à Moscou en mars 1975 joue un rôle central dans le déblocage de la situation. Gromyko explique au premier ministre français que le document qui prévoit la libre circulation des créateurs de valeurs culturelles et de leurs œuvres revient à « enterrer toutes les lois, tous les règlements » : l'URSS ne veut pas « ouvrir la porte aux informations dirigées contre [son] régime, à la pornographie et aux écrits militaro-fascistes ». Chirac, toujours soucieux de renforcer son assise gaulliste en s'appuyant sur l'héritage légué par de Gaulle et Pompidou en matière de relations avec l'Est, décide de jouer la carte de la compréhension :

> « La France est d'autant plus sensible à vos arguments qu'elle a elle-même récemment fermé ses frontières à la pornographie scandinave et qu'elle connait actuellement une détestable tentative de subversion au sein de ses forces armées. Sur ce point également, donc, on trouvera

[194] Note CSCE, 31 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.15.
[195] Réunion des délégations française et soviétique, 26 septembre 1974, ambassade d'URSS à Genève. AMAE, CSCE, vol.15.
[196] Luigi-Vittorio FERRARIS, *Report on a Negotiation*, *op.cit.*, p.333.
[197] Entretien entre délégations française et soviétique, 3 octobre 1974, mission française. AMAE, CSCE, vol.15.
[198] Document CPE, CSCE (74) 140 P Rév.1, 10 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.16.

certainement un compromis. En tout cas, les échanges culturels devront être favorisés dans le cadre des lois existantes »[199].

Chirac et Kossyguine s'entendent de fait pour donner des instructions à leurs délégations afin qu'elles puissent dégager un compromis. Ainsi, après des mois de discussions, les deux délégations parviennent à un accord secret le 5 juin 1975 : le « libre accès de tous aux œuvres culturelles » est devenu « l'accès de tous aux réalisations culturelles », l'URSS n'ayant pas réussi à remplacer le terme « accès » par celui de « connaissance » mais ayant obtenu que le premier objectif des échanges culturels soit de « développer l'information mutuelle en vue d'une meilleure *connaissance* des réalisations culturelles respectives » ; « multiplier les contacts et encourager la coopération entre créateurs et animateurs culturels » est remplacé par « développer les contacts et la coopération entre personnes exerçant une activité culturelle »[200].

Porté ensuite devant les autres participants à la CSCE, le texte franco-soviétique est accepté par tout le monde en moins de deux heures ; il précède une série de dispositions concrètes négociées depuis fin 1973. Une phrase pose cependant problème : les Occidentaux refusent de lier l'amélioration des rapports culturels à celle des rapports politiques[201]. La détérioration du climat de détente en 1974-1975 explique la réaction des alliés : subordonner les relations culturelles aux relations politiques signifierait l'arrêt de toute coopération en période de tension et fournirait à l'URSS une bonne raison de ne pas appliquer les décisions de la troisième corbeille. Devant une telle levée de boucliers, la France accepte de renégocier la formule en question[202], à laquelle se substitue une périphrase moins dangereuse : « [les Etats participants entendent] avec le développement de la confiance mutuelle et l'amélioration progressive des relations entre les Etats participants, continuer et accroître leurs efforts en vue d'un progrès en ce domaine ».

4. Contrer l'hégémonie culturelle des Etats-Unis

Enfin, une autre question majeure est présente tout au long des discussions de la sous-commission « culture », celle des suites à donner à la CSCE pour ce qui est de la coopération culturelle. Les pays de l'Est se montrent très tôt favorables à la création d'une institution culturelle paneuropéenne gérée par les Etats participants qui leur permettrait ainsi de garder un œil attentif sur le volume et le contenu des échanges culturels de part et d'autre du rideau de fer. La France repousse cette idée, estimant qu'un pareil organisme obstruerait la liberté d'action des Occidentaux en matière culturelle et scientifique.

Sans être complètement négatif, on considère à Paris qu'un organe multilatéral ne peut se justifier que lorsqu'il se situe hors du vaste champ des rapports bilatéraux et qu'il rend un service spécifique et complémentaire sur un point précis. Il peut aussi s'avérer nécessaire pour la mise en œuvre des principes arrêtés par la conférence. Or, aux yeux des diplomates français

[199] Entretien Chirac/Kossyguine, 20 mars 1975, Moscou. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[200] Télégramme n°2210/14, de Fernand-Laurent, 6 juin 1975. AMAE, CSCE, vol.15.
[201] C'est ce que signifie la formule : « avec les progrès de la détente ».
[202] Note, début juin 1975. AMAE, CSCE, vol.15.

de la CSCE, l'UNESCO constitue la meilleure garantie contre la création d'organismes de contrôle plus ou moins pesants et doit être chargée de l'exécution des programmes multilatéraux. La France appuie ainsi la proposition roumaine consistant à favoriser l'audition du directeur général de cet organe des Nations Unies, qui viendrait exposer le rôle que son organisation pourrait éventuellement jouer[203]. Ce soutien à l'UNESCO s'explique en outre par une autre considération touchant à la vision française de la culture européenne.

S'il est reconnu que l'engagement de la France à l'égard des questions relevant de la coopération culturelle a pour objectif essentiel de favoriser les échanges Est-Ouest, de consolider la détente mais aussi de rehausser le prestige de la France à l'étranger, la diplomatie française est également motivée par un but qui n'a jamais été mis en exergue depuis les années 1970, celui d'user de la CSCE comme un moyen de lutter contre l'hégémonie culturelle américaine en Occident. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'insistance de la France à Genève pour que la conférence favorise la diffusion de la culture européenne et seulement européenne. Charles Stefan, négociateur au sein des sous-commissions « Culture » et « Education » au nom des Etats-Unis, note que la délégation française, pourtant chef de file occidental en matière de culture à la CSCE, décline toute participation aux réunions informelles de l'OTAN consacrées à ce sujet, « probablement parce les Etats-Unis et le Canada y sont représentés »[204] : Paris entend faire de la culture un domaine de prédilection des Neuf.

A Copenhague, en septembre 1973, au plus fort des tensions transatlantiques causées par le projet américain d'« année de l'Europe », les controverses se multiplient entre les Neuf sur le caractère européen de la CSCE. Pour la France, l'accord intervenu « pour l'admission des Etats-Unis et du Canada tient à leur contribution effective et substantielle à la défense de l'Europe, qui leur donne […] voix au chapitre lorsqu'il s'agit de sécurité européenne. Leur participation est en revanche beaucoup moins fondée en matière de coopération, dont le simple bon sens inviterait à penser qu'elle intéresse les seuls Etats européens »[205]. On considère à Paris que le champ d'application de la CSCE doit se limiter à l'Europe : une participation occidentale à l'exploitation des ressources sibériennes ou de savants européens à un centre d'études nucléaires ou spatiales situé aux Etats-Unis n'est pas du ressort de la conférence. Après tout, disent les Français à leurs partenaires des Neuf, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une conférence sur la sécurité et la coopération *en Europe* : ils enjoignent la Communauté à défendre coûte que coûte cette conception[206].

Américains et Canadiens, qui déplorent que les textes proposés français bornent la coopération au Vieux continent[207], sont obligés de négocier directement avec la France pour obtenir la suppression du qualificatif « en Europe » en sous-commission « culture ». En fin de compte, du fait de l'insistance française, l'expression est maintenue sur les trois paragraphes relatifs à la création d'une banque de données culturelles, à celle d'un répertoire de films

[203] Note de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, non datée, de Pierre Laurent. AMAE, CSCE, vol.15.
[204] Charles G. STEFAN, « The Drafting of the Helsinki Final Act », *art.cit.*, p.2.
[205] Note CSCE n°296, 6 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.18.
[206] Note CSCE, pour Puaux, 11 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[207] Télégramme n°1382/91, de Carraud, 28 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.

documentaires et à l'organisation d'une exposition de livres[208]. Cette position originale défendue par la France illustre une fois encore la propension des Français à vouloir s'extraire de l'aire d'influence culturelle des Etats-Unis et à affirmer l'attachement de leur pays à une culture européenne qui va au-delà de la division en blocs ; la politique étrangère française démontre, par ce biais, qu'elle continue à mettre en œuvre le schéma gaullien visant à maintenir la France « au milieu du monde ».

En outre, si les Français privilégient l'UNESCO comme moyen de poursuivre la CSCE en matière de coopération culturelle, c'est en partie parce qu'ils connaissent l'état déplorable des relations entre Washington et cette institution. En effet, durant les années 1974-1975, nombre d'hommes politiques et d'intellectuels américains critiquent l'UNESCO en raison, selon eux, de la prépondérance, en son sein, des pays arabes et des pays communistes. Alors que le conflit israélo-arabe bat son plein, certains de ces Etats contestent à Israël le droit de participer aux conférences, organisées par l'institution, ayant trait à la Méditerranée ainsi qu'aux réunions du groupe Europe de l'organe des Nations Unies. Sensible à cet argument, l'administration Ford réclame l'adoption, au printemps 1975, d'une résolution rappelant le droit à chaque membre de l'UNESCO de participer aux activités qu'il juge utiles ; elle menace de quitter l'institution si rien n'est fait pour amoindrir son caractère pro-arabe et sa politisation exacerbée en ce qui concerne le conflit au Proche-Orient[209].

Un autre argument renforce le soutien français à l'UNESCO dans le cadre de la CSCE. Si jamais une institution culturelle était créée *ex nihilo* par la conférence, elle engloberait à coup sûr les Etats-Unis et le Canada. Or, pour la France, les pays d'Amérique du Nord « n'auraient rien à faire dans un centre pour l'étude de la préservation des grands sites archéologiques européens »[210].

Par conséquent, en novembre 1974, après avoir consulté Jean Laloy et Pierre Maillard, respectivement directeur général des Relations culturelles, scientifiques et techniques au Quai d'Orsay et ambassadeur de France auprès de l'UNESCO, Jacques Chazelle propose à ses partenaires de la CE de procéder à un réexamen concerté des politiques des Neuf à l'UNESCO dans les domaines abordés à Genève en vue de les aligner sur ce que font les Neuf à la CSCE[211]. La suggestion est immédiatement agréée, témoignant de l'appui des pays ouest-européens à l'organe de l'ONU comme moyen de poursuivre le processus d'Helsinki en matière culturelle.

Début juin 1975, la France décide d'en finir avec le volet culturel de la CSCE et, sur la base de propositions « réalistes », enjoint les Soviétiques de faire un ultime geste sur les quelques derniers points en suspens. Les Français assistent alors à un « effort spectaculaire et inattendu » de la délégation d'URSS qui accepte pratiquement toutes les propositions françaises de compromis[212]. Aux yeux de tous, les contacts franco-soviétiques ont fini par

[208] Réunion des délégations française, américaine et canadienne, 18 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.15.
[209] Télégrammes de Rush, 7 mai 1975, dossier « France – State Department Telegrams : To SECSTATE – EXDIS (2) », Box 4, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[210] Note CSCE n°379, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.
[211] Note de Chazelle à Andréani, 9 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[212] Télégramme n°2320/22, de Gérard André, 13 juin 1975. AMAE, CSCE, vol.15.

payer. Les négociations de la sous-commission « culture » se terminent le 13 juin 1975, au grand soulagement des Occidentaux, tout à fait satisfaits des résultats obtenus. D'après Gérard André, chef de la délégation française à la suite d'Andréani, cela est dû « aux inlassables efforts » de Jacques Chazelle : « son inépuisable imagination et sa fermeté de propos ont permis d'écarter ou de tourner les obstacles sans jamais dévier des objectifs fixés »[213].

En fin de compte, la section de l'Acte final consacrée à la coopération et aux échanges dans le domaine de la culture se compose de sept parties. On trouve d'abord un préambule reprenant la plupart des objectifs qui figurent dans le projet français de déclaration, puis vient un paragraphe sur l'« extension des relations » culturelles entre les organisations gouvernementales et non-gouvernementales mais aussi « entre les personnes qui travaillent dans le domaine de la culture ».

La partie relative à la « connaissance mutuelle » prévoit la création d'une banque de données culturelles, la possibilité de mettre sur pied un répertoire de films documentaires de caractère culturel ou scientifique ainsi qu'une grande expositions de livres provenant de tous les pays d'Europe, l'échange de catalogues de livres entre maisons d'éditions et institutions.

Le paragraphe suivant concerne les possibilités d'échanges et de diffusion des biens culturels et envisage, entre autres éléments, l'allègement des « charges pesant sur les échanges commerciaux de livres et d'autres matériels culturels », les « prêts et échanges de films » entre instituts d'études cinématographiques et cinémathèques, « l'application pleine et efficace des accords et conventions internationaux sur le droit d'auteur ».

En matière d'« accès », l'Acte final prévoit « une plus large diffusion des livres et des œuvres artistiques » passant notamment par les contacts entre auteurs et maisons d'édition, la diversification des ouvrages dans les bibliothèques et les librairies, l'accroissement du nombre de points de vente de livres étrangers et la traduction d'œuvres étrangères.

Pour ce qui est des « contacts » et de la « coopération dans les différents domaines de la culture, en particulier entre créateurs et animateurs », il est suggéré par exemple d'encourager l'octroi de bourses « pour la formation et le perfectionnement dans différents domaines de la culture » et de favoriser « l'organisation de rencontres internationales entre créateurs ».

La dernière partie du volet culturel de la CSCE s'attache à inciter à la « recherche de nouveaux domaines et de nouvelles formes de coopération culturelle ». Cela doit passer notamment par « des études conjointes relatives aux politiques culturelles » et le « développement de réalisations conjointes » telles que « les manifestations internationales dans les domaines des arts plastiques, du cinéma, du théâtre, du ballet, de la musique, du folklore, etc. », « la préparation, traduction et publication d'articles, d'études et de monographies », « la coproduction et l'échange de films ainsi que de programmes de radio et télévision », « l'organisation de concours d'architecture et d'urbanisme », « la mise en œuvre de projets communs de sauvegarde, de restauration et de mise en valeur des œuvres artistiques, monuments et sites historiques et archéologiques d'intérêt culturel ».

[213] Télégramme n°2320/22, de Gérard André, 13 juin 1975. AMAE, CSCE, vol.15.

Finalement, on constate que la France a joué un rôle central dans la formulation du programme culturel de la CSCE ; elle est très tôt apparue comme l'interlocuteur principal des Soviétiques sur cette question. En dépit des déceptions de certains, à commencer par Giscard d'Estaing lui-même et de l'échec à faire accepter les salles de lecture, les Français ont réussi à imposer, à Genève, la plupart de leurs vues quant à la coopération et aux échanges culturels. Etant donné le haut degré de fermeture des régimes d'Europe de l'Est à tout ce qui provient du monde occidental, on peut considérer cela comme un exploit, fruit d'une décennie de rapprochement franco-soviétique. Car sans les efforts initiés par Charles de Gaulle plus de dix ans auparavant pour instaurer une bonne entente entre la France et l'URSS, une pareille entorse aux conceptions marxistes-léninistes du bloc communiste n'aurait probablement pas été possible.

III. Science et éducation : la France et la détente des savants

La délégation française estime que l'éducation va de pair avec la culture et que, dans ce domaine, chaque Etat participant a beaucoup à apprendre des expériences poursuivies par les autres[214] ; elle porte donc un vif intérêt à ce sujet. Contrairement aux trois autres chapitres de la troisième corbeille, celui sur l'éducation ne paralyse pas l'ensemble des négociations et fait l'objet d'accords relativement rapides. Ainsi, dès le 4 décembre 1974, Gabriel Robin peut noter que la section « éducation » est « pratiquement réglée dans de bonnes conditions pour [la France et ses partenaires] »[215].

1. Pour en finir avec la guerre froide scientifique

Les dispositions de l'Acte final relatives à la coopération scientifique sont réparties entre la deuxième corbeille, qui contient des mesures en matière de science appliquée, et la troisième, comprenant tout ce qui concerne la recherche fondamentale. Cette dernière relève de la sous-commission « éducation ».

Les échanges scientifiques constituent, comme la culture, un enjeu majeur des relations Est-Ouest pendant la guerre froide. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la recherche scientifique est devenue un instrument de pouvoir et de développement pour les pays occidentaux comme pour l'URSS. En témoignent, au sein des deux blocs, le développement des grandes institutions de recherche et les investissements massifs des Etats dans la recherche fondamentale[216]. Celle-ci génère de nouvelles technologies qui participent directement de la compétition militaire et économique Est-Ouest : le nucléaire et l'aérospatiale en sont les exemples les plus frappants. De tels enjeux favorisent des pratiques plus ou moins douteuses

[214] Note CSCE, 9 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[215] Note de Gabriel Robin, 4 décembre 1974. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[216] Christophe PRIME, « La course à la recherche scientifique », in Claude QUETEL (dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, *op.cit.*, pp.174-175.

que la littérature et le cinéma mettent largement en scène : l'espionnage scientifique est particulièrement redouté des deux côtés ; les grandes puissances encouragent également, en usant des moyens les plus divers, l'attraction des cerveaux dans leurs laboratoires. Dès 1945, Moscou, Londres, Washington et Paris entendent profiter des avancées technologiques de l'Allemagne nazie acquises pendant la guerre et établissent des programmes de « récupération » des savants du IIIe Reich : en 1953, 820 scientifiques nazis travaillent aux Etats-Unis[217].

A partir de la fin des années 1950 et surtout dans les années 1960, les opinions publiques occidentales prennent conscience de la dangerosité que représente une rivalité scientifique majoritairement tournée vers le domaine militaire. Peu à peu, des moratoires et des comités d'éthique se mettent en place pour contrôler la recherche scientifique[218]. Avec la détente, se développe l'idée, en Occident, que la coopération entre savants doit se substituer à la compétition et ainsi orienter la recherche fondamentale vers des objectifs pacifiques dont pourraient profiter les populations civiles. En juillet 1957, se réunit à Pugwash, une petite ville de l'est du Canada, un comité de scientifiques décidés à travailler ensemble dans un esprit de détente et qui donne naissance à un véritable mouvement engageant de nombreux hommes de science parmi lesquels Francis Perrin, haut-commissaire français à l'énergie atomique et considéré comme le père de la bombe atomique française. La déclaration finale de Pugwash énonce la nécessité de freiner la course aux armements, de construire un système de contrôle et d'arrêter les essais nucléaires. Elle définit enfin la responsabilité sociale des hommes de science : « tout faire pour éviter la guerre […], éclairer l'opinion publique […], participer le plus possible à l'élaboration de la politique de leur pays »[219]. Emerge l'idée d'une diversification des échanges scientifiques, qui doit englober l'ensemble des sciences, qu'elles soient physiques, naturelles, humaines ou sociales. C'est dans cette optique que se situe la CSCE.

Le 23 janvier 1974, la France soumet à la CSCE un projet de résolution sur la coopération en matière scientifique[220]. Sur les conseils du ministère du développement industriel et scientifique, le texte français appelle les Etats participants « à coordonner ou à organiser conjointement leurs recherches dans certains secteurs de la recherche fondamentale, tels que les mathématiques, la physique théorique, la physico-chimie, la chimie fondamentale, l'astronomie et la géophysique, la biochimie et la biologie moléculaire », mais également en médecine[221]. Parce qu'il s'intéresse à des domaines hautement sensibles, le projet français ne fait pas l'unanimité à l'Ouest. Lorsqu'en juin 1973, la France annonce à l'OTAN son intention de déposer des textes sur la coopération scientifique, les Etats-Unis et le Canada jugent inopportune une telle initiative. Pour eux, il s'agit d'un thème sur lequel les pays de l'Est sont

[217] Christophe PRIME, « Savants nazis », in Claude QUETEL (dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, *op.cit.*, pp.488-490.
[218] Christophe PRIME, « La course à la recherche scientifique », *op.cit.*, p.175.
[219] Michel PINAULT, « Experts et/ou engagés ? Les scientifiques entre guerre et paix, de l'UNESCO à Pugwash », in Jean-François SIRINELLI et Georges-Henri SOUTOU (dir.), *Culture et Guerre froide*, *op.cit.*, pp.235-249.
[220] Document CSCE/II/L/17, France, 23 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 21.
[221] Note du ministère du développement industriel et scientifique, 28 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

demandeurs parce qu'ils savent qu'ils peuvent en tirer des avantages dans le domaine militaire[222]. Les Américains, dont les investissements dans la recherche fondamentale sont considérables, montrent de la sorte quelques signes de frilosité à développer ce type de coopération : malgré la détente, la compétition technologique avec l'URSS se poursuit. Au contraire, estiment les Français, déposer d'emblée une proposition occidentale permettrait d'éviter que la négociation ne s'ouvre uniquement sur un projet d'inspiration soviétique et fixerait d'emblée les thèmes à aborder.

Parmi les propositions contenues dans le document de janvier 1974, certaines revêtent une importance particulière aux yeux de la délégation française. Il en va ainsi de celle sur « les échanges et la libre circulation d'échantillons scientifiques »[223]. Cette question soulève en réalité le problème épineux de la réciprocité scientifique entre les deux blocs. Si les Occidentaux ne rencontrent aucune difficulté lorsqu'ils envoient des échantillons vers l'Est, la règlementation soviétique interdit de procéder de même envers l'Ouest[224]. Contre toute attente, la négociation sur ce point ne fait, à Genève, l'objet d'aucune difficulté particulière ; l'Acte final prévoit d'élargir et de faciliter « l'échange d'échantillons et autres matériels scientifiques utilisés en particulier pour la recherche fondamentale dans les domaines des sciences exactes et naturelles de la médecine ».

Pour les Français, les échanges d'échantillons vont évidemment de pair avec les contacts entre scientifiques, jusqu'alors bridés par les obstacles que fait peser le rideau de fer sur l'ensemble des déplacements humains[225]. En effet, aucun lien scientifique avec l'extérieur n'est permis[226]. Face à une situation pareille, on estime à Paris que les contacts entre scientifiques doivent être grandement améliorés par le biais de mesures concrètes. Cela doit notamment passer par la mise en place d'« études prospectives », concept développé dans le domaine des sciences fondamentales pendant les années 1960. Leur but est de réunir, sans considération de nationalité, des scientifiques de très haut niveau ayant des préoccupations et des méthodes variées afin de développer des axes de recherche dans une discipline donnée, d'identifier les problèmes qui brident l'essor des connaissances et de déterminer les conséquences probables des dernières découvertes sur les disciplines voisines[227].

---

[222] Télégramme n°1382/91, de Carraud, 28 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.

[223] Ces échanges constituent, selon les Français, un support naturel de la coopération scientifique internationale et permettent à des laboratoires situés dans différents pays de comparer les résultats des expériences qu'ils mènent séparément mais de manière concertée. Il peut s'agir de tissus et cellules du corps humain, d'animaux ou de végétaux, mais aussi de roches, de fossiles, etc.

[224] Note du ministère du développement industriel et scientifique, 18 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

[225] Un émigré tchécoslovaque témoigne dans le *Bulletin of the Atomic Scientists* d'avril 1975 de la situation des intellectuels et des scientifiques en Tchécoslovaquie. Il raconte que leur condition a empiré depuis 1968 : alors que la Bohême était une terre de science depuis le XVe siècle, le communisme a tout détruit ; l'Académie des Sciences est privée de son autonomie depuis 1970 et complètement soumise au contrôle politique du Parti ; nombre d'intellectuels en sont exclus du fait des purges régulières qui s'y succèdent depuis lors. František JANOUCH, "Science under siege in Czechoslovakia", *Bulletin of the Atomic Scientists*, avril 1975. Dossier "Helsinki Accords Violation by Czechoslovakia", Box 10, Myron B. Kuropas Files, GFL.

[226] Lettre de H. Gordon Skilling, 8 septembre 1975. Dossier "Helsinki Accords Violation by Czechoslovakia", Box 10, Myron B. Kuropas Files, GFL.

[227] Note du ministère du développement industriel et scientifique, 10 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

Le ministère du développement industriel et scientifique conseille également à Chazelle de faire en sorte que la CSCE puisse promouvoir les « actions concertées internationales ». Une action concertée consiste, pour chaque Etat adhérent, à financer dans ses laboratoires nationaux des recherches qui concourent à la réalisation d'un objectif scientifique défini en commun[228]. Il est donc essentiel, pour les Français, de favoriser la coopération entre les disciplines au niveau de la recherche universitaire grâce à l'organisation de contacts directs entre les grands instituts nationaux et universitaires[229]. Ces principes président à l'idée même de contact entre scientifiques que l'on retrouve dans l'ensemble des textes français relatifs à la coopération en ce domaine[230]et, à terme, dans l'Acte final.

Les négociations sur les contacts entre chercheurs, de même que sur l'accès des étudiants, des enseignants et des chercheurs aux institutions éducatives, culturelles et scientifiques des Etats participants durent des mois. Les pays de l'Est sont très réticents à l'idée de développer les contacts directs entre spécialistes, à moins qu'ils soient très encadrés par les Etats[231]. La France et ses partenaires parviennent cependant à faire admettre aux délégations communistes que les contacts scientifiques peuvent se faire en « développant davantage les échanges de scientifiques et de chercheurs et en encourageant l'organisation de réunions préparatoires ou de groupes de travail sur des thèmes de recherche d'intérêt commun », en « encourageant la création d'équipes conjointes de scientifiques chargées de poursuivre des projets de recherche sur la base d'arrangements conclus entre les institutions scientifiques de plusieurs pays » et en « aidant à l'organisation et au bon fonctionnement de conférences et de séminaires internationaux ainsi qu'à la participation de leurs scientifiques et chercheurs à ces conférences et séminaires »[232]. L'Acte final prévoit en outre de « faciliter l'élargissement des communications et des contacts directs entre les universités, les institutions et les associations scientifiques de même qu'entre les scientifiques et les chercheurs », et de favoriser « l'octroi de bourses d'études, d'enseignement et de recherche », par les Etats de la CSCE, « aux hommes de science, aux enseignants et aux étudiants d'autres Etats participants ».

Alors que ces textes sont provisoirement enregistrés fin 1974, les Soviétiques, de plus en plus inquiets des effets que pourrait avoir sur leur système l'ensemble des clauses relatives aux contacts humains, décident de revenir en arrière. Ils proposent, début mars 1975, une longue liste de changements : il s'agit d'éliminer les points sur les contacts directs entre scientifiques, le rôle des individus dans la coopération et l'accès des personnes aux institutions éducatives afin d'éviter que la CSCE ne favorise la fuite des cerveaux. Selon le Département d'Etat américain, le désir des Européens de l'Ouest d'en finir avec la conférence conduit Moscou à essayer de limiter les dégâts en sabordant des textes déjà agréés et jugés particulièrement

[228] Note du ministère du développement industriel et scientifique, 10 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[229] Note CSCE, 9 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[230] Voir notamment le document CSCE/II/L/17, France, 23 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 21.
[231] Note CSCE, 9 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[232] Ces dispositions de l'Acte final sont issues du document CSCE/II/L/121, RFA/France/Irlande/Royaume-Uni, 12 juin 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 22.

dangereux par le pouvoir soviétique[233]. Certains que cela les mettrait dans une situation désavantageuse, les Occidentaux ne se laissent pas manœuvrer de la sorte et décident, au Conseil de l'OTAN, de ne pas revenir sur les textes enregistrés[234].

2. L'écriture de l'histoire, un enjeu Est-Ouest

La France n'entend pas se borner aux sciences dites exactes et souhaite amplifier la coopération en matière de sciences humaines et sociales, notamment en histoire et en géographie. On imagine ainsi pouvoir organiser des colloques réunissant des directeurs d'instituts afin d'améliorer les échanges Est-Ouest dans les disciplines concernées. Perçus comme dangereux par les autorités des pays communistes, l'histoire et les historiens sont soumis, à l'Est, à une surveillance constante. Entre 1968 et 1975, 144 historiens tchécoslovaques perdent ainsi leur emploi au nom de la consolidation du régime socialiste opérée après les évènements d'août 1968[235]. Cette situation conduit le Congrès International des Sciences historiques, qui se réunit à Moscou en 1970 puis à San Francisco en 1975, à lancer un appel aux gouvernements occidentaux afin qu'ils agissent en faveur des historiens persécutés. Ils s'appuient sur le cas du docteur Vilém Prečan, malmené par les autorités tchécoslovaques pour avoir protesté contre la dégradation de la situation des historiens, par le biais de lettres pourtant anonymes[236].

On est persuadé à Paris, de manière assez naïve, que l'histoire prête davantage à polémique que la géographie et que, par conséquent, la négociation risque d'être plus difficile sur ce point :

> « Le thème général des colloques pourrait être une recherche collective de la vérité historique, en éliminant le plus possible les préjugés, la propagande et les erreurs, en vue d'une meilleure compréhension européenne. »[237]

La délégation française pense qu'on pourrait aboutir, en histoire, à la rédaction de monographies ou de manuels scolaires en se limitant à des thèmes non susceptibles d'ouvrir des polémiques insurmontables. Reprenant le flambeau du général de Gaulle qui s'appuyait en permanence sur l'histoire pour légitimer d'une part sa conception de la nation et de l'Etat français, et d'autre part sa vision des relations de la France avec le reste du monde[238], les Français confèrent à la discipline historique un rôle central dans le processus de rapprochement entre l'Est et l'Ouest. Ils essayent de mettre en application leur volonté, exprimée par Michel

---

[233] Memorandum pour Kissinger, 19 avril 1975. Dossier « CSCE 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff. Files. GFL.

[234] Télégramme de Dale, 27 mai 1975. Dossier « Switzerland, State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (1) », Box 13, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[235] « Reminders from Prague », *New York Times*, 22 août 1975. Dossier "Helsinki Accords Violation by Czechoslovakia", Box 10, Myron B. Kuropas Files, GFL.

[236] Voir la lettre de Vilém Prečan adressée au Congrès International des Sciences historiques de San Francisco en août 1975. Dossier "Helsinki Accords Violation by Czechoslovakia", Box 10, Myron B. Kuropas Files, GFL.

[237] Note sans précision de date ni d'auteur. AMAE, CSCE, vol.16.

[238] Cf. Maurice AGULHON, « De Gaulle et l'histoire de France », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, vol.53, 1997, pp.3-12. Voir également le prologue.

Jobert à Helsinki, de développer la coopération entre tous les pays d'Europe en s'appuyant sur « la conscience d'une personnalité culturelle commune ».

En ce sens, les manuels scolaires d'histoire et de géographie représentent un enjeu essentiel pour les Français car ils constituent un instrument privilégié pour la transmission de l'image qu'un Etat veut donner de lui-même et des autres[239]. Or, les représentations de la France que fournissent les manuels soviétiques sont largement faussées. La France est généralement présentée comme un pays pauvre, arriéré et vétuste, frappé par les conséquences dramatiques d'un capitalisme exacerbé et où la contestation sociale est quotidienne. Marie-Pierre Rey explique qu' « en 1967, la matière des manuels soviétiques remonte clairement aux années 30 »[240].

Face à de telles manipulations de la réalité et s'appuyant sur des directives du ministère de l'Education nationale[241] ainsi que sur l'expérience déjà acquise dans le domaine de la coopération Est-Ouest en sciences humaines grâce à des historiens comme Georges Duby, Jacques Le Goff ou Bronislaw Geremek[242], la France présente à Genève, le 18 janvier 1974, un projet de proposition concernant la « coopération en matière de recherche pédagogique »[243]. Celui-ci prévoit en particulier de favoriser, « par la voie d'accords aussi bien multilatéraux que bilatéraux », « l'échange, la production ou l'exploitation conjointe de matériels éducatifs » et « les contacts entre chercheurs, enseignants et administrateurs » ainsi que de « définir des méthodes et des programmes adaptés aux capacités et aux besoins de toutes les catégories de bénéficiaires ». Conjointement avec ses partenaires des Neuf et les pays neutres, la France décline ensuite ce texte en diverses propositions concrètes, dont une sur l'examen du contenu des manuels scolaires[244].

Ces propositions deviennent la principale source de blocage au sein de la sous-commission « éducation ». Alors que les délégations de l'Ouest souhaitent que la CSCE permette d'harmoniser un tant soit peu les méthodes et de rechercher une plus grande objectivité des contenus d'enseignement[245], celles de l'Est s'y opposent farouchement. Elles font de même sur l' « examen de la méthodologie et du contenu des manuels scolaires » proposé par la France,

---

[239] Les années 1960 et 1970 correspondent à un processus de démystification des pays communistes de la part des historiens et géographes français, qui se reflète dans les manuels scolaires. Cela confère une importance particulière au fait qu'un tel sujet soit traité à la CSCE. Cf. Laurent JALABERT, *Le Grand Débat. Les universitaires français – historiens et géographes – et les pays communistes de 1945 à 1991*, Toulouse, Groupe de recherche en histoire immédiate, collection « Sources et travaux d'histoire immédiate », 2001.

[240] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.307.

[241] Chazelle entretient une correspondance régulière avec la division des affaires internationales du ministère de l'Education nationale. Celle-ci lui soumet par exemple plusieurs propositions en matière de coopération pédagogique et de connaissance mutuelle des systèmes éducatifs. Voir notamment la dépêche du ministère de l'Education nationale du 21 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.16.

[242] Duby et Le Goff exercent alors une véritable influence sur l'historiographie polonaise du Moyen-Âge, par le biais notamment des liens privilégiés que Bronislaw Geremek a su tisser avec eux. Ainsi, à l'instar de l'école des *Annales*, celui-ci utilise, dans ses travaux sur l'histoire urbaine médiévale, une méthodologie empruntée à la sociologie et à l'anthropologie. Cf. Georges DUBY, Bronislaw GEREMEK, *Passions communes. Entretiens avec Philippe Sainteny*, Paris, Seuil, 1992.

[243] Document CSCE/II/L/14, France, 18 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 21.

[244] Document CSCE/II/L/130, France/Italie/Royaume-Uni, 18 septembre 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 22.

[245] Document CSCE/II/L/130, France/Italie/Royaume-Uni, 18 septembre 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 22.

l'Italie et le Royaume-Uni : les Soviétiques défendent l'idée selon laquelle les Etats eux-mêmes, et non seulement les experts et organismes indépendants issus de chaque discipline, doivent intervenir dans la rédaction des manuels scolaires. Ils préfèreraient surtout que les manuels en question fassent l'objet de simples échanges entre pays afin de favoriser « une meilleure compréhension entre les peuples », plutôt que d'être examinés en commun[246]. Là encore, les objections soviétiques s'appuient sur l'impératif de se protéger de tout ce qui provient du monde capitaliste et qui pourrait pervertir la jeunesse du bloc socialiste. Refusant tout texte qui ne permettrait pas la censure nationale des manuels[247], l'Est cherche à politiser le débat et se heurte à la grande majorité des délégations[248].

Lorsque Doubinine menace de supprimer le mot « contact » et l'ensemble du texte sur les manuels, la France se dit prête à dégager un compromis entre les positions des Neuf et celles de l'Est afin d'éviter que la négociation ne se durcisse davantage[249] ; elle met ainsi en œuvre, sur ce point également, la décision exprimée par Chirac à Moscou quelques jours auparavant de trouver des solutions à l'ensemble des problèmes que rencontre encore la CSCE. On aboutit à un texte certes édulcoré[250], mais qui mentionne la nécessité de donner de chacun des pays participants une image qui reflète la réalité.

Outre les manuels scolaires, la France imagine toute une série de textes touchant à la pratique et à l'enseignement de l'histoire, de la géographie et de leurs sciences auxiliaires, alors en plein processus de démocratisation grâce à l'influence de l'école des *Annales*. Celle-ci diversifie en effet le champ méthodologique de l'histoire en empruntant à l'anthropologie certaines de ses démarches, ce qui conduit des historiens comme Jacques Le Goff, Emmanuel Le Roy Ladurie ou Jean-Pierre Vernant à promouvoir la « civilisation matérielle »[251]. Les découvertes archéologiques réalisées depuis la fin du XIXe siècle sont désormais soumises à un regard neuf et à de nouvelles problématiques. Les années 1970 voient également la discipline archéologique se structurer, à la suite de nombreux scandales liés à la découverte de vestiges antiques ou médiévaux en milieu urbain. De par sa formation et ses centres d'intérêt personnels, Jacques Chazelle est sans aucun doute conscient des changements qui s'opèrent alors dans les sciences humaines ; il souhaite saisir l'opportunité qu'offre la CSCE pour développer la coopération européenne dans ce domaine.

Les Français envisagent ainsi de pouvoir créer, soit *ex nihilo* soit par extension d'un autre centre, un centre européen d'études pour la conservation et la restauration des biens archéologiques et monumentaux. Ce centre pourrait recevoir des étudiants ou des stagiaires étrangers, échanger de la documentation, orienter les demandes d'aide technique, etc. De même, on songe à Paris à proposer des études comparatives ou des recherches concertées sur le rôle et la place des villes anciennes dans le développement socioculturel de l'Europe ainsi que

[246] Note CSCE, 4 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.16.
[247] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975. Dossier « CSCE », Box 2, NSA. Presidential Subject Files. GFL.
[248] Télégramme n°940/52, de Fernand-Laurent, 14 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[249] Note CSCE, 4 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.16.
[250] Document CSCE/II/L/139/Rev.1, Bulgarie/France/Roumanie/Royaume-Uni, 16 juin 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 22.
[251] Jacques LE GOFF, « L'histoire et l'homme quotidien », in *L'historien entre l'ethnologue et le futurologue*, Paris, Mouton, 1972.

sur les conséquences de l'explosion urbaine. Pour cela, la France entend s'appuyer sur l'UNESCO, dont le Centre européen de coordination, de recherche et de documentation en sciences sociales, créé en 1963, est basé à Vienne[252]. Elle doit faire face au refus des Etats-Unis et du Canada qui n'y siègent pas et, surtout, estiment que la prégnance de Moscou y est trop importante[253].

La proposition de créer un centre archéologique européen n'est pas retenue telle quelle : l'Acte final mentionne, dans sa partie « culture », l'intérêt des Etats participants pour « la mise en œuvre de projets communs de sauvegarde, de restauration et de mise en valeur des œuvres artistiques, monuments et sites historiques et archéologiques d'intérêt culturel, avec le concours, dans les cas appropriés, d'organisations internationales de caractère gouvernemental ou non gouvernemental ainsi que d'institutions privées ». Enfin, l'idée de lancer des études sur les conséquences du développement urbain est insérée dans le paragraphe de l'Acte final consacré aux sciences humaines et sociales.

3. La controverse franco-allemande sur le forum scientifique paneuropéen

Parmi les propositions présentées dans cette sous-commission, celle qui gêne le plus les Français ne provient pas des pays de l'Est mais de la RFA.

Dès novembre 1973, celle-ci soumet aux Neuf une proposition qui envisage la création d'un forum scientifique paneuropéen à Berlin-Ouest[254] : il s'agirait d'un organisme chargé notamment d'élaborer des suggestions visant à l'amélioration de la coopération européenne entre chercheurs et institutions scientifiques, de veiller au bon déroulement de cette coopération, de centraliser les avancées de la recherche scientifique dans différents domaines et de lancer des programmes communs. Rencontrant une vive opposition chez de nombreux responsables de la recherche scientifique en Europe occidentale, y compris en RFA, ce projet suscite immédiatement le mécontentement des Français. On estime à Paris que l'idée d'implanter un organe européen à Berlin-Ouest n'est pas judicieuse car si cela peut favoriser le rôle de Berlin comme « pont » entre les deux parties de l'Europe, ce ne peut être qu'au détriment des liens entre les secteurs occidentaux et la RFA dont le renforcement est pour Bonn un objectif permanent. On irait ainsi dans le sens de la théorie soviétique des trois entités allemandes – RFA, RDA, Berlin-Ouest – nées de la dislocation du Reich[255].

Les Français pensent en outre que l'organisme prévu par les Allemands risque de devenir une organisation lourde, de nature à faire double emploi avec des institutions existantes. Une fois encore, la France met en avant le rôle de l'UNESCO dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la culture et à l'éducation. Certes, pense-t-on au service des affaires

[252] Document CSCE/II/L/17, France, 23 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 21.
[253] Note sans précision de date ni d'auteur. AMAE, CSCE, vol.16.
[254] Télégramme n°2018/20, de Fernand-Laurent, 22 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.
[255] Note CSCE n°395, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.

scientifiques du Quai d'Orsay, la CSCE se doit de favoriser les rencontres entre scientifiques, mais le projet allemand s'adapte mal à cet objectif :

> « Le mot « forum » évoquait dans notre esprit un lieu où s'effectueraient des échanges et où s'établiraient des contacts. Les « tâches » prévues pour le forum dans la proposition allemande sont pour la plupart des fonctions de caractère directif. Nous ne sommes nullement d'accord, par exemple, pour qu'il soit chargé d'élaborer des suggestions en vue d'une amélioration de la coopération bilatérale ou multilatérale entre les chercheurs et entre les institutions scientifiques. Il nous paraît tout à fait inopportun qu'il ait en quelque manière à s'ériger en juge des activités développées en dehors de lui. »[256]

Mais il faut voir des motivations plus profondes dans l'opposition française au projet allemand. Le contexte de compétition technologique et scientifique interne à l'Occident est à prendre en compte. Les Français se soucient de la concurrence des Etats-Unis et de la RFA dans de nombreux secteurs de pointe tels que l'audiovisuel, l'électronique, la supraconductivité et les biotechnologies. On n'a donc aucune envie à Paris de voir s'implanter à Berlin un centre scientifique servant de base avancée vers l'Est à la science et à la recherche ouest-allemandes.

Par conséquent, à la fois pour contrebalancer le projet allemand, pour surmonter les entraves que les pays de l'Est mettent à la libre circulation de leurs savants mais aussi pour contenter les nombreuses délégations qui appuient le texte de la RFA, la France imagine le principe d'une organisation rassemblant des hommes de science éminents, gérée par eux et protégée autant que possible des ingérences étatiques et gouvernementales. Il s'agirait d'une institution sans structure permanente : tous les deux ans, un « Congrès des hommes de science européens » se tiendrait dans l'une des capitales d'Europe. Ces hommes examineraient les problèmes relatifs au développement de la science européenne, décerneraient des prix, etc.[257].

C'est ce projet que l'on retrouve dans l'Acte final : les Etats participants envisagent « dans un proche avenir un « Forum scientifique » sous forme d'une réunion de personnalités éminentes du monde de la science provenant des Etats participants afin de discuter de problèmes liés entre eux d'intérêt commun relatifs au développement présent et futur de la science et de favoriser l'accroissement des contacts, les communications et l'échange d'informations entre institutions scientifiques et parmi les scientifiques ». Mais le texte allemand n'est pas pour autant jeté aux oubliettes puisque l'Acte final précise que les pays de la CSCE examineront « en temps utile quelles dispositions nouvelles pourraient être prises ultérieurement en ce qui concerne le « Forum scientifique » ».

4. Les langues vivantes comme vecteurs du rapprochement paneuropéen

Le dernier domaine éducatif à propos duquel la France émet des propositions à la CSCE est celui de l'étude des langues étrangères dans l'enseignement secondaire et supérieur. Le niveau d'engagement des Français à l'égard de ce thème de coopération varie au fil des négociations

[256] Télégramme n°1/6, vers Genève, du service des affaires scientifiques, 3 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[257] Note du ministère du développement industriel et scientifique, 10 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

et a pour principal leitmotiv la promotion de la langue française dans les pays de l'Est[258]. Paris entend, là aussi, s'appuyer sur la conférence pour prolonger la politique linguistique du général de Gaulle visant à affirmer la présence de la France dans le monde tout en luttant contre la concurrence de plus en plus féroce de l'anglais[259].

Dans la première ébauche de texte qu'imagine la délégation à Genève en octobre 1973, l'accent est exclusivement mis sur la nécessité « d'offrir aux élèves le choix, tant comme première langue que comme dernière langue, entre plusieurs des langues européennes les plus répandues » et « d'étendre éventuellement ce choix, compte tenu des réalités historiques et géographiques propres à chaque Etat, à d'autres langues européennes que celles précédemment visées »[260]. Cette proposition vise à lutter contre la prééminence voire le monopole du russe, dont l'apprentissage est obligatoire dès le plus jeune âge, dans l'enseignement des langues étrangères au sein du bloc communiste.

Le 9 novembre 1973, un membre de la délégation française explique ainsi, lors du débat général qui caractérise les premiers mois de la deuxième phase, qu'il est contraire aux objectifs de la CSCE de prévoir que seule une langue étrangère spécifiquement désignée peut être choisie comme première langue dans l'enseignement secondaire. Par ailleurs, précise la France, l'enseignement de certaines langues étrangères ne doit pas être limité à une catégorie d'établissements – comme cela est le cas avec de nombreuses langues, de l'Est comme de l'Ouest, qui ne sont enseignées que par le biais d'institutions directement financées par les pays d'origine – « sous peine de recréer des barrières artificielles »[261]. De manière tout à fait inattendue, la position française est immédiatement soutenue par l'URSS, qui se plaint de l'insuffisance de l'enseignement du russe en Occident, sauf en France[262].

Inquiète du zèle de ses représentants à Genève, l'administration centrale du Quai d'Orsay demande de revoir le projet français car l'idée de diversifier l'enseignement des langues étrangères pourrait avoir une incidence sur « la position dont le français bénéficie traditionnellement dans certains pays d'Europe ou qu'il s'est acquise en vertu d'accords bilatéraux »[263]. En effet, dans plusieurs pays européens, notamment en Roumanie et en Pologne, le français occupe une place privilégiée dans l'enseignement des langues étrangères. En URSS, il est appris par 14 % des adolescents, ce qui n'est pas négligeable : l'Etat, seul maître en ce qui concerne l'éducation, y voit l'occasion de former des francophones destinés à aller répandre la bonne parole soviétique dans les pays du Tiers-Monde où l'on parle français, principalement en Afrique et au Proche-Orient[264].

De fait, la version du texte français proposée à Genève le 7 décembre 1973 se veut plus détaillée et fournit un certain nombre de dispositions censées améliorer l'enseignement des langues en Europe : l'accent est mis sur la diversification autant que sur les moyens. Le texte

[258] Entretien avec Philippe Husson, 19 février 2009.
[259] Maurice VAÏSSE, *La Grandeur*, *op.cit.*, p.316.
[260] Projet de proposition française sur l'enseignement des langues, 18 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[261] Note CSCE, 9 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[262] La proportion d'élèves du secondaire qui, en France, apprennent le russe reste toutefois très limitée. Elle ne dépasse pas 0,9 % des effectifs en 1974. Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.184.
[263] Télégramme n°488/489, reçu à Genève le 12 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[264] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, pp.186-187.

prévoit ainsi d'« utiliser toutes les ressources de la technologie moderne de l'éducation (radio-télévision, laboratoires de langues, enregistrements sur bandes magnétiques) », de favoriser les contacts entre enseignants ou encore d'« élaborer des lexiques de terminologie techniques dans les disciplines scientifiques » afin d'aider à la coopération des chercheurs[265]. Le document suggère en outre une série de mesures touchant à l'apprentissage des langues dans le secondaire, le supérieur et la formation continue des adultes ; il constitue le fondement du chapitre de l'Acte final consacré aux « langues et civilisations étrangères »[266].

Au final, la sous-commission « éducation » aboutit à cinq séries de dispositions : « extension des relations » dans les domaines de l'éducation et de la science ; « accès » aux établissements d'enseignement et aux institutions culturelles et scientifiques ainsi qu'« échanges » entre ces institutions ; coopération et échanges dans le domaine de la science ; étude des langues et des civilisations étrangères ; échange de données d'expérience en matière de méthodes pédagogiques.

IV. L'information, cheval de Troie de l'Occident

Au moment où commence la deuxième phase du processus d'Helsinki, le Kremlin se plaint auprès de Georges Pompidou de l'attitude de la presse française, accusée de reproduire les déclarations des dissidents d'URSS. La protestation soviétique, qui constitue pour la France « un coup d'épée dans l'eau »[267], est directement liée à la négociation qui s'ouvre, au sein de la troisième commission de la CSCE, sur la coopération en matière d'information :

> « Il ne doit y avoir aucun doute, chez qui que ce soit, sur le fait que le seul fondement réel pour le développement de contacts et d'une coopération dans tous les domaines est le respect de la souveraineté des Etats et la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. »[268]

Pour Doubinine, ces deux principes constituent la « religion » des Soviétiques[269] et les propos tenus dans la presse française sur des affaires purement intérieures à l'URSS ne font que renforcer cette position[270]. Néanmoins, explique l'ambassadeur de France à Moscou, « si cette religion est inattaquable dans la mesure où elle considère la non-ingérence dans les affaires des partenaires comme le corollaire obligé de la coexistence pacifique entre régimes économiques et sociaux différents, il n'en est pas de même lorsqu'elle prétend placer au rang

[265] Document CSCE/II/L/11, France, 7 décembre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 21.
[266] La visite de Brejnev à Rambouillet en décembre 1974 accélère les négociations sur ce thème et fait office de catalyseur quant au développement de l'enseignement du français en URSS et du russe en France. Le protocole culturel franco-soviétique établi à cette occasion permet, dès 1975, l'échange d'une trentaine de lecteurs entre les universités et institutions scientifiques de France et d'URSS, l'installation de trente assistants dans les lycées français et instituts pédagogiques soviétiques et la réalisation de plus de trois cents stages de perfectionnement linguistiques pour des spécialistes de diverses disciplines. Note de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.
[267] Télégramme n°4347/53, de Vimont, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[268] Le texte de la protestation soviétique adressé à la France est cité dans le télégramme n°4347/53, de Vimont, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[269] Télégramme n°4347/53, de Vimont, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[270] Circulaire n°533, de Puaux, 14 septembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3722.

de telles ingérences les critiques de journaux étrangers indépendants »[271]. Les Français et leurs partenaires des Neuf se montrent ainsi décidés à mettre un terme à cette confusion, sur laquelle repose le dogme soviétique.

Le 5 octobre 1973, Jacques Chazelle prend la parole à Genève, face à l'ensemble des délégués chargés de négocier les décisions de la CSCE en matière d'information. Devant l'impasse immédiate et totale des pourparlers, il prévient ses collègues que si la conférence échoue dans ce domaine, alors elle échoue complètement[272] : parce que l'impact de la conférence sur les opinions publiques dépend de l'accueil que lui réservera la presse, la France confère au chapitre « information » du processus d'Helsinki une importance considérable. Avec la culture, il s'agit d'un sujet que la diplomatie française considère comme crucial pour l'avenir des relations Est-Ouest et paneuropéennes.

La confrontation Est-Ouest sur le terrain de l'information a débuté dès les lendemains de la Seconde Guerre mondiale, aux Nations Unies, à l'occasion de l'élaboration de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et, surtout, lors de la Conférence de Genève sur la liberté de l'information en 1948[273]. Pour Moscou comme pour Washington, l'écrit et le verbe représentent des armes privilégiées de la guerre froide et de la confrontation idéologique. D'un point de vue général, la circulation internationale de l'information soulève deux grandes questions. La première concerne l'information qui pénètre à l'intérieur des Etats par le biais de la presse internationale et des programmes radiodiffusés et télévisés étrangers. La seconde a trait à l'information recueillie et transmise à partir du territoire d'un Etat par les correspondants étrangers. Dans les deux cas, l'information relève de la problématique des droits de l'homme et de la bonne entente internationale. La CSCE décline ces questions en trois rubriques : la diffusion de la presse étrangère et l'accès à l'information dans les pays de l'Est ; le brouillage radio ; les conditions de travail des journalistes.

Dans la répartition des tâches opérée entre les Neuf, c'est à la Grande-Bretagne et à l'Italie qu'échoit celle de préparer les textes censés exprimer les positions de base défendues par les pays de la CE en matière d'information. Lorsque les discussions commencent en septembre 1973, le document britannique est opposé au texte bulgaro-polonais sur la troisième corbeille, dont une maigre partie concerne ce domaine. D'emblée, le ministre français de l'Information, Philippe Malaud – qui n'occupe cette fonction que d'avril à octobre 1973 – prie Chazelle de soutenir fermement les propositions du Royaume-Uni et de ne rien accepter du document de l'Est où il n'est dit nulle part que la diffusion de la pensée sous toutes ses formes doit être librement admise autrement que dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux bien définis[274]. Dès lors, la France se pose, à la CSCE, en chantre de la liberté de l'information, suscitant l'irritation des pays du bloc communiste.

Le rôle du président de la République est très important pour appréhender le jeu de la France dans ce domaine. Ainsi, les conceptions de l'information de Georges Pompidou puis de

[271] Télégramme n°4347/53, de Vimont, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[272] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[273] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente*, *op.cit.*, p.281 et suivantes.
[274] Lettre de Philippe Malaud à Jacques Chazelle, 13 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

Valéry Giscard d'Estaing sont très différentes. Le premier confère aux journalistes une fonction centrale dans la cohésion de la société : ils ont, à ses yeux, « l'obligation d'assumer une sorte de rôle social »[275]. Il déclare le 2 juillet 1970 que l'« information doit être libre, indépendante et impartiale », d'où ses tentatives de réforme de l'ORTF. En outre, Pompidou fait de l'information un pilier de sa politique économique et, surtout, industrielle. Il se montre ainsi particulièrement sensible aux moyens de favoriser une diffusion plus efficace et plus rapide des informations par le biais du développement de l'informatique et de la télévision en couleur. On conçoit en effet à cette époque que l'ordinateur n'est pas seulement « une machine à calculer de très grande vitesse, mais un processeur de symboles de n'importe quel genre ou type »[276].

Le second Plan Calcul, lancé en 1971 et destiné à poser les bases d'une industrie informatique européenne, va dans ce sens. Il en est de même avec la promotion du système SECAM qui permet à la télévision de diffuser des images en couleurs. De fait, le conseil des ministres du 22 juin 1972 prévoit pour les années 1973 et 1974 « un resserrement des relations techniques entre l'ORTF et les télévisions des pays de l'Est, pour donner à la coopération franco-soviétique un contenu à la fois pour les matériels professionnels et les récepteurs »[277]. L'engagement français en faveur de la liberté d'information se situe dans cet ordre d'idées ; il relève de considérations culturelles, idéologiques, mais aussi économiques. Car à une époque où la France se dit décidée à concurrencer l'américain IBM et le système ouest-allemand PAL, la libéralisation de l'information en Europe orientale serait une aubaine pour l'industrie informatique et audiovisuelle française.

La vision de Giscard est toute autre, nous allons le voir. Si ses préoccupations économiques libérales ne sont jamais absentes – en témoigne la mise en concurrence des chaînes de télévision –, le nouveau président éprouve une réelle méfiance à l'égard des journalistes. Les divergences entre ses positions et celles de son prédécesseur ont un impact direct sur la CSCE.

Dès l'automne 1973, les négociations dans cette sous-commission sont complètement bloquées : « le débat reste général, impossible d'amener les pays de l'Est à une discussion concrète »[278], note la délégation française. Les positions en présence sont très éloignées les unes des autres, et les discussions consistent en un affrontement entre une conception libérale et une conception étatique de l'information[279]. Côté Est, l'information est perçue comme étant un pouvoir en elle-même ; elle doit être subordonnée au pouvoir politique, « seul qualifié devant le corps social qu'il estime incarner pour apprécier l'utilité ou les dangers dont elle est porteuse »[280]. Côté Ouest, mais aussi pour les Neutres, l'information, « parce qu'elle est par

[275] AN, 5 AG 2 1104, cité par Isabelle VEYRAT-MASSON, « Télévision et espace public sous Georges Pompidou », in Pascal GRISET (dir.), *Georges Pompidou et la modernité : les tensions de l'innovation, 1962-1974*, P.I.E Peter Lang, 2006, p.203.
[276] Paul N. EDWARDS, « " L'électronique rêvera pour vous". L'informatique rencontre l'information au cours des années Pompidou », in Pascal GRISET (dir.), *Georges Pompidou et la modernité*, *op.cit.*, p.165.
[277] Andreas FICKERS, « Pourquoi ne feraient-ils pas un procès à Telefunken ? Georges Pompidou et la promotion du SECAM », in Pascal GRISET (dir.), *Georges Pompidou et la modernité*, *op.cit.*, pp.171-192.
[278] Note CSCE, 12 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[279] Note pour le président, 8 novembre 1973. AN, 5 AG 2 1015. Grande-Bretagne. 1973.
[280] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

nature distincte du pouvoir politique, parce qu'elle appartient à l'ordre de la vérité, et non de l'opportunité, ne saurait être qu'indépendante, et, sous réserve de sauvegardes aussi discrètes que possible touchant à la morale ou à l'ordre public et à la sécurité de la nation, s'exercer en toute liberté, non seulement au sein de chaque pays, mais de part et d'autre des frontières »[281].

Aussi, les Français disent ne vouloir ménager aucun effort pour faire régner, dans le domaine de l'information, « cette idée de liberté » dont Michel Jobert s'est fait l'apôtre à Helsinki le 4 juillet 1973. Devant l'impasse dans laquelle s'enferment les négociations dès les premières semaines de la deuxième phase de la CSCE, Chazelle préconise aux représentants des trente-quatre autres pays participants d'adopter une attitude réaliste et suggère de commencer par distinguer ce qui est possible de ce qui ne l'est pas encore :

> « Aucun d'entre nous, j'imagine, n'est venu ici dans l'intention de rallier autrui à ses propres façons de penser et d'agir, en une matière qui touche de si près aux fondements mêmes de nos Etats. La délégation française, pour sa part, ne nourrit point une telle illusion, qu'elle estimerait même dangereuse. »[282]

Il affirme la volonté de la France de ne rien faire qui puisse être perçu comme de l'ingérence dans les affaires d'un autre Etat, soulignant de ce fait l'inutilité à vouloir privilégier ce principe dans le préambule de la troisième corbeille. Face à l'impassibilité soviétique, Chazelle rappelle que les buts de la CSCE sont le rapprochement et la connaissance des peuples et non de leurs dirigeants, qui se connaissent déjà. Il insiste sur l'ignorance qui existe entre pays, parfois voisins. Y compris en France, « le jeu même de la liberté, aggravé par l'insuffisance de l'information disponible, réduit indûment l'attention accordée à une partie de ce monde extérieur ». Il faut donc commencer par libérer la circulation entre pays et dans chacun d'eux en développant la circulation des informations sur les uns et les autres.

1. Au-delà de *l'Humanité*. La diffusion de la presse et l'accès à l'information

> « Je dois dire que sur mon voyage en URSS je n'ai pas de réserve à exprimer, sauf une : jamais je n'ai pu trouver d'autre journal français que *l'Humanité*. Il ne s'agit certes pas d'inonder l'URSS de la presse française, américaine ou anglaise. Mais il faudrait qu'on puisse avoir plus facilement accès aux journaux étrangers. Si d'ailleurs nous prenons à la conférence des décisions qui indiquent notre volonté de rendre plus facile la circulation des journaux, il restera à chaque Etat à prendre les mesures nécessaires et de le faire selon ses propres normes et principes intérieurs. »[283]

Ces quelques mots de Geoffroy de Courcel, prononcés devant Kovalev, suffisent à démontrer l'absence de diffusion de la presse occidentale au sein du bloc de l'Est. Pour ce qui est des journaux proprement français, le Quai d'Orsay note que c'est en RDA et en URSS qu'ils sont le plus mal traités. Hormis *l'Humanité*, le « Groupement international Hachette », en collaboration avec son correspondant soviétique, n'exporte en URSS que soixante exemplaires quotidiens du *Monde*, alors qu'en contrepartie le même groupement importe de Moscou 220 *Pravda*, 115 *Isvestia*, 1010 exemplaires hebdomadaires ou mensuels de langue

[281] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[282] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[283] Entretien Kovalev/de Courcel, 11 janvier 1974, Paris. AN, 5 AG 2 113. URSS. 1972-74.

russe et 4550 exemplaires de publications soviétiques en langue française. Ce décompte ne prend pas en considération la diffusion en France des journaux soviétiques par les canaux extra-commerciaux de sociétés satellites du PCF qui importent directement pour leur public livres, revues et journaux[284]. Toutefois, selon le Département d'Etat américain, l'URSS s'apprêtait à prendre quelques mesures de libéralisation en matière d'information avant que ne commence l'affaire Soljenitsyne. Moscou aurait envisagé de réserver une plus grande place dans la presse aux nouvelles de politique extérieure et d'autoriser plus largement la vente de journaux étrangers[285]. Mais le tapage médiatique autour de l'auteur de *l'Archipel du Goulag* a tout remis en cause.

Les Neuf s'accordent à l'automne 1973 pour faire prévaloir la « diffusion plus libre et plus large » de l'information et « l'amélioration de l'accès » à l'information[286]. Pour Chazelle, ces objectifs sont prioritaires. Il demande ainsi au service de presse et d'information du Quai d'Orsay d'élaborer une série de mesures concrètes que la CSCE se doit de mettre en avant[287]. Pour les Français, il s'agit d'abord de lever les discriminations de conditions d'importation et de diffusion, notamment en matière de prix, qui pénalisent les journaux étrangers dans certains pays d'Europe, à l'Est bien sûr mais aussi en Espagne ou au Portugal. Il importe ensuite d'assurer la possibilité pour les lecteurs de tous les pays de s'abonner à des journaux étrangers et de les recevoir régulièrement par voie postale. Il faut également organiser dans chaque pays un minimum de points de lecture et de points de vente de journaux étrangers. Un autre thème, sur lequel l'Italie dépose un texte fortement soutenu par la France, tient à cœur à Chazelle et son équipe : la publication et la diffusion de l'Acte final dans tous les pays participants. Cette requête ne pose pas de problème particulier et est agréée par l'ensemble des pays participants avant la fin de l'année 1974[288] : il en va de la crédibilité de la conférence et de ses signataires.

L'essentiel, pour les Français, est de dissiper, chez plusieurs Etats, la méfiance qui consiste à s'inquiéter de la circulation, sur leur propre territoire, d'informations relatives à certains aspects des réalités étrangères, de peur qu'elles nourrissent chez eux la critique ou qu'elles apportent le mauvais exemple. La délégation française veut en outre que la CSCE permette d'en finir avec les pratiques de certains pays qui consistent à soustraire aux curiosités extérieures des pans entiers de leurs activités et des problèmes qu'elles peuvent poser[289].

A cette conception, l'Est oppose le respect des principes de la souveraineté des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures ainsi que des lois et coutumes des pays participants. Ainsi s'immisce dans la sous-commission « information » le débat sur la non-intervention. Alors que la Tchécoslovaquie dit ne pas accepter une presse occidentale où l'invitation au crime côtoie la pornographie, la Hongrie et la Pologne plaident pour la sélection de

[284] Note du 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.
[285] Dépêche n°57/EU, de Kosciusko-Morizet, 15 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[286] Document CPE, CSCE (74) 140 P Rév.1, 10 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[287] Lettre de Jacques Chazelle à M. Bressot, du service de presse et d'information, 16 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[288] Télégramme n°4039/55, de Fernand-Laurent, 22 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[289] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

l'information : elles expriment leur souhait que la CSCE puisse rechercher les critères de la « bonne information » par opposition à la mauvaise, car les Etats ne sauraient abdiquer leur responsabilité face au pouvoir de l'information. Si les Occidentaux ne se laissent pas entraîner dans ce débat, ils discutent longuement avec les pays de l'Est sur les problèmes quantitatifs de l'information. Dans un entretien avec Chazelle en août 1974, Doubinine revient sur l'ignorance ou la malveillance de la presse occidentale à l'égard de l'URSS en affirmant que s'il avait « compté sur *Le Monde* pour savoir ce qu'est son pays, [il] n'en saurait rien »[290].

Dans le compte rendu qu'il rédige de son entretien, le diplomate français note que son interlocuteur soviétique « s'imagine vraiment que les gouvernements occidentaux peuvent influer sur la presse ». Chazelle se voit obligé de lui fournir des preuves de ce qu'il avance, auxquelles Doubinine ne croit qu'à demi-mot. Une telle attitude prouve que le but des pays de l'Est est d'obtenir que la libération des canaux d'information se fasse de manière étroitement contrôlée.

Les négociations se heurtent également au problème de la définition des bénéficiaires de l'accès à l'information. Tandis que les Occidentaux insistent pour élargir le plus possible ce droit à l'information, les Soviétiques ne proposent que des formules restreignant le nombre de bénéficiaires[291]. Après des mois de discussion, l'URSS accepte finalement la formule française sur l'« accès du public »[292].

En outre, afin d'améliorer l'échange d'informations et soucieuse de favoriser les contacts en Europe, la France propose en décembre 1973 la création d'un « club européen de la presse » qui servirait de cadre à « l'organisation de rencontres périodiques entre les journalistes des Etats participants »[293]. Celles-ci « pourraient être l'occasion à la fois de débats sur l'évolution des relations internationales et d'échanges sur l'exercice de leur profession par les journalistes ». D'abord opposés à cette idée, les Soviétiques se montrent plus ouverts après que Chazelle leur ait fourni des explications détaillées[294]. Même si la mise sur pied du club européen ne figure pas telle quelle dans l'Acte final, ce dernier reprend la proposition française en encourageant « les rencontres et les contacts aussi bien entre organisations de journalistes qu'entre journalistes des Etats participants ».

Mais sur la diffusion de la presse écrite, aucune véritable décision n'est prise durant l'année 1974. Il faut attendre la visite de Brejnev à Rambouillet en décembre 1974 pour que la situation se débloque. On a déjà vu certaines concessions consenties par Giscard lors de cette entrevue. Elles atteignent dans le domaine de l'information une ampleur inégalée :

> « Il y a enfin une question plus difficile, qui est celle de l'information. Etant donné l'organisation différente de l'information dans nos pays, je reconnais qu'il ne serait pas réaliste de prévoir un statut unique de l'information en Europe. Je comprends donc le souci de la délégation soviétique. Nous devrions chercher à Genève des solutions raisonnables. Il faudrait assurer l'information des Européens les uns sur les autres, mais non pas les uns par les autres. Il est important que les Soviétiques soient bien renseignés sur la France et le Royaume-Uni, mais il ne

[290] Entretien Doubinine/Chazelle, 16 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.
[291] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[292] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[293] Document CSCE/II/J/13, France, 10 décembre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 18.
[294] Entretien Doubinine/Chazelle, 16 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.

s'agit pas pour la France ou le Royaume-Uni d'informer le peuple soviétique, ni vice versa. Chacun doit pouvoir informer son propre peuple, mais il faut que chacun dispose d'informations complètes et exactes sur les autres. C'est une vue personnelle que je vous expose là. Nos services et nos partenaires européens en ont une notion plus théorique. Il va falloir reconsidérer ce problème. »[295]

Par la suite, Giscard explique que, pour certains pays, l'information doit être d'une liberté totale. Selon lui, cela « conduit parfois à des excès, voire à des abus ». Il précise que, jusque-là, la France a toujours défendu la thèse de la liberté complète. Le président français pense que ce n'est pas réaliste « car il y a différentes conceptions de l'information ». Il faut donc, selon lui, éviter l'ingérence. Le lendemain, Giscard revient sur le sujet et enfonce le clou :

« La position de certains pays n'est pas réaliste. Il est naturel de chercher à faciliter les échanges d'informations et d'idées, mais il n'est pas réaliste d'essayer de changer les conditions dans lesquelles l'opinion se forme ; c'est une affaire intérieure. J'espère que des vues plus raisonnables vont prévaloir. »[296]

Cette position rejoint un point de vue similaire exprimé par le ministère de l'Intérieur peu avant la mort de Pompidou[297]. Il existe ainsi une divergence non négligeable entre les positions défendues par la délégation française à Genève et celles du nouveau président de la République. Cette différence tient au moins à trois raisons. D'abord, il est clair que, rencontrant Brejnev pour la première fois en tant que chef de l'Etat mais aussi en tant que président des Communautés européennes – ce qui confère une ampleur considérable à ses concessions –, Giscard souhaite démontrer sa volonté de réchauffer les relations franco-soviétiques. Il dit par conséquent au premier secrétaire du PCUS ce que celui-ci veut entendre et tranche de ce fait avec l'attitude de son prédécesseur qui, quelques mois auparavant, n'avait pas réagi à l'interpellation soviétique lui réclamant de mettre un terme à la campagne organisée par la presse française en faveur de Soljenitsyne. Les propos du président français se situent également à l'opposé de ceux tenus par son homologue américain quelques jours plus tôt à Vladivostok : lorsque Brejnev se plaint auprès de Ford de la qualité de certains journalistes américains et des mensonges écrits à son égard, le président des Etats-Unis lui répond qu'on ne peut rien faire contre cela[298].

La deuxième raison qui explique l'attitude de Giscard à Rambouillet tient à la méfiance que celui-ci éprouve, dès le début de son septennat, vis-à-vis des journalistes. Il souhaite lui aussi – mais dans une bien moindre mesure que Brejnev – avoir un droit de regard sur l'information : en faisant éclater l'ORTF, moins d'un mois après la visite du dirigeant soviétique, en sept sociétés autonomes et concurrentes, il élimine les journalistes qui lui déplaisent et choisit parmi ses fidèles les directeurs des nouvelles entreprises[299]. La troisième raison est purement stratégique : comme il l'explique à Ford au sommet de la Martinique, Giscard est persuadé que

[295] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 5 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.
[296] Entretien Giscard d'Estaing/Brejnev, 6 décembre 1974, Rambouillet. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.
[297] Note du ministère de l'Intérieur, direction de la réglementation, adressée à Jacques Andréani, 7 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[298] Entretien Ford/Brejnev, 23 novembre 1974, Vladivostok, dossier « July 26 – August 4, 1975 – Europe – Briefing Book – Helsinki – Arms Control Book – Copy 2 – President Ford (2) », Box 12, NSA, Trip Briefing Books and Cables of Gerald Ford, GFL.
[299] Serge BERSTEIN et Pierre MILZA, *Histoire de la France au XXe siècle.* Tome V, *De 1974 à nos jours*, Paris, Complexe, 2006, p.57.

c'est en adoptant une position moins ferme que l'Occident parviendra à faire valoir ses revendications sur les problèmes de la troisième corbeille[300].

Dans tous les cas, en décembre 1974, les délégations de la CSCE parviennent à s'entendre sur les questions de la diffusion de la presse écrite et d'un meilleur accès des citoyens à cette même presse. Préférant polariser leur attention sur les thèmes plus dangereux à leurs yeux de l'information audio-visuelle et des conditions de travail des journalistes, les pays de l'Est acceptent toute une série de mesures concrètes telles que l'importation d'un plus grand nombre d'exemplaires et de titres, l'augmentation du nombre des points de vente et l'amélioration des facilités d'abonnement[301].

2. Briser le rideau hertzien : le problème du brouillage radio

A une époque où, en Europe occidentale et notamment en France, se pose la question du statut des journalistes de la télévision et de la radio par rapport à ceux de la presse écrite – l'éclatement de l'ORTF le 31 décembre 1974 est directement lié à ce débat – les Occidentaux fixent une série d'objectifs à atteindre à la CSCE en matière d'information filmée et radiodiffusée. La conférence doit favoriser selon eux, à l'intérieur de chaque pays participant, l'accès pour tous aux informations diffusées par la radio et la télévision, la publication des horaires et des longueurs d'onde des émissions radio et la projection, dans des séances en salles ou des émissions télévisées, de films documentaires sur les autres Etats signataires. A cela, les Neuf ajoutent l'élimination du brouillage des émissions radio[302].

La question du brouillage radio est récurrente depuis le début de la guerre froide. Outre RIAS – *Radio in American Sector* – pour la RDA et *Voice of America* qui émet sur tous les continents, les deux radios qui préoccupent le plus les autorités de l'Est sont *Radio Liberty* et *Radio Free Europe*. La première, qui diffuse uniquement vers l'URSS, est brouillée depuis sa première transmission en 1953. Il en va de même pour la seconde, créée en 1950 et destinée aux autres pays du bloc communiste, qui continue à être brouillée en Bulgarie, en Tchécoslovaquie et en Pologne alors qu'elle peut émettre librement en Hongrie et en Roumanie[303]. Ces deux radios, financées par le Congrès des Etats-Unis *via* la CIA jusqu'en 1971, dépendent depuis lors du Comité pour la communication audiovisuelle – *Board for International Broadcasting* –, lui-même en étroite liaison avec le Département d'Etat américain. De fait, les Soviétiques posent très tôt le problème de la responsabilité des Etats, notamment celle du gouvernement des Etats-Unis, dans l'élaboration du contenu des

[300] Entretien Ford/Kissinger/Giscard d'Estaing/Sauvagnargues, 15 décembre 1974, Fort-de-France. Box 8, NSA, Memoranda of Conversations, GFL.
[301] Télégramme CPE/MUL ETR.1414, d'Andréani, 24 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[302] Note CPE, CSCE (74) P/56, 26 septembre 1974. AMAE, CSCE, vol.18.
[303] Lettre de David M. Abshire à Gerald Ford, 15 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

programmes diffusés. Parce qu'elles sont financées sur le budget fédéral, Moscou considère ces radios comme des agences fédérales[304], ce que nie Washington.

Or, lorsque George Kennan et Frank Wisner conçoivent les « stations de Munich », ils ont bel et bien en tête de s'en servir comme d'une stratégie indirecte pour libéraliser le bloc de l'Est et perturber les pays socialistes en s'appuyant sur des programmes informatifs et culturels. Pour cela, *Radio Free Europe* et *Radio Liberty* se concentrent sur deux thèmes essentiels : « les cultures interdites dans le monde communiste pour en démontrer la richesse, et les cultures nationales des pays visés pour les préserver de celle qu'impose le Kremlin »[305]. L'information, la musique, la littérature et la religion sont particulièrement mises à l'honneur, toujours dans une perspective politique. En diffusant les grands compositeurs de musique classique bannis à l'Est, *Radio Free Europe* prouve « l'éclectisme et le libéralisme de l'Ouest en matière artistique »[306]. Au début des années 1970, *Radio Liberty* provoque l'ire des Soviétiques en retransmettant des morceaux choisis de la littérature dissidente, à commencer par les œuvres de Soljenitsyne et son discours du prix Nobel rédigé en 1972 après qu'il n'eut pu se rendre à Stockholm pour recevoir sa distinction.

Pourtant, à la veille de la deuxième phase de la CSCE, l'URSS cesse, pour la première fois depuis 1968, tous ses brouillages sur les émissions de la BBC, *Voice of America* et la *Deutsche Welle*. L'OTAN voit dans cette cessation un geste destiné à contrebalancer les effets défavorables produits à l'extérieur par la campagne contre les dissidents. L'arrêt des brouillages juste avant l'étude de cette question à Genève sert également à préserver la position des Soviétiques selon laquelle la décision de brouiller ou non les émissions de l'étranger est une affaire purement intérieure[307]. Moscou entend désamorcer de la sorte les critiques à venir quant à sa politique vis-à-vis des émissions de radio occidentales à destination du bloc socialiste. Mais pour les représentants des Etats de l'Ouest, ce geste est insuffisant – *Radio Free Europe* et *Radio Liberty* restent brouillées dans la majeure partie de l'Europe orientale – et ne résout pas le problème du brouillage radio.

Le 5 octobre 1973, Chazelle demande à ce que la CSCE aborde la question de la censure en fixant les critères dans lesquels elle peut s'appliquer[308]. Ce débat se confond très vite avec celui sur le brouillage opéré par les autorités de l'Est à l'encontre des radios occidentales : la RDA et l'URSS attaquent d'emblée les « activités hostiles » de *Radio Liberty* et *Radio Free Europe*, allant jusqu'à proposer de supprimer les activités de deux stations[309] considérées comme des « reliques de la guerre froide »[310]. Les Soviétiques font néanmoins savoir aux

---

[304] Télégramme de Stoessel, 10 février 1975, dossier « USSR – State Department Telegrams : To SECSTATE – EXDIS (4) », Box 20, NSA, Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[305] Anne-Chantal LEANDRI-LEPEUPLE, « L'enjeu culturel de *Radio Free Europe*, *Radio Liberty* et RIAS », in Jean-François SIRINELLI et Georges-Henri SOUTOU (dir.), *Culture et Guerre froide*, *op.cit.*, p.58.
[306] *Ibid.*, p.59.
[307] Document OTAN C-M (73) 100, rapport du président du Comité politique, 26 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[308] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[309] Note CSCE, 12 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[310] *Department of State Briefing paper*, septembre 1974, dossier "10/8/4 – Poland – First Secretary Gierek (5)", Box 3, NSA, Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.

Occidentaux que la cessation du brouillage radio pourrait être obtenue en échange d'engagements sur le contenu des émissions, ce qui est inacceptable pour les Neuf[311].

Il reste que les Occidentaux sont divisés sur la tactique à suivre. La France et la Grande-Bretagne sont conscientes qu'il s'agit d'un thème particulièrement sensible qui provoque la colère de Moscou à chaque fois qu'il est abordé et ce depuis le début de la guerre froide, dans la mesure où les radios occidentales sont un instrument privilégié de la pénétration culturelle américaine à l'Est. Paris et Londres voudraient obtenir une phrase constatant simplement que des progrès sont intervenus dans la diffusion de l'information radiophonique entre les pays participants et exprimant l'espoir que cette évolution favorable se poursuivra, tandis qu'une fois encore, l'Italie et les Pays-Bas sont pour une position ferme. A leurs yeux, la formule franco-britannique reviendrait à légitimer d'une manière indirecte une situation caractérisée par l'existence de certains brouillages[312].

Quant aux Américains, ils ne souhaitent pas insister sur cette question et demandent à leurs partenaires ouest-européens de tenir compte de leur avis car, après tout, les principales radios confrontées au brouillage sont américaines[313]. Ils interviennent de ce fait directement auprès des autorités polonaises lorsque celles-ci se plaignent du contenu des émissions de *Radio Free Europe*[314].

Recevant Sauvagnargues à Oreanda en juillet 1974, Brejnev utilise lui aussi l'argument selon lequel le brouillage est une affaire soviéto-américaine en affirmant qu'après tout « les émissions de l'ORTF ne sont pas brouillées » et que « les Soviétiques écoutent la radio américaine et la radio allemande »[315].

L'attitude américaine évolue cependant au fil des négociations, en raison du débat interne aux Etats-Unis sur les droits de l'homme qui prend de plus en plus de vigueur. Ce débat soulève notamment la question du statut des radios émettant vers l'Est. Un groupe de sénateurs et de représentants demande ainsi à ce que *Voice of America* devienne une agence fédérale dont la mission serait de diffuser des informations exactes et objectives, et de refléter la société américaine dans sa totalité[316].

Après des mois de paralysie, Chazelle, agissant sous couvert de la présidence française de la Communauté européenne, approche Doubinine pour tenter de débloquer la situation. Le représentant de l'URSS se montre très clair : Moscou ne peut rien accepter qui consolide d'une façon ou d'une autre *Radio Free Europe* et *Radio Liberty*. Les Soviétiques refusent également de publier, comme on le leur demande, les horaires et les longueurs d'onde des émissions de la BBC et des radios autorisées à l'Est :

---

[311] Document CPE, CSCE (74) 140 P Rév.1, 10 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[312] Note CSCE n°186, 17 octobre 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[313] Note CSCE n°186, 17 octobre 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[314] *Department of State Briefing paper*, septembre 1974, dossier "10/8/4 – Poland – First Secretary Gierek (5)", Box 3, NSA, Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.
[315] Entretien Brejnev/Sauvagnargues, 12 juillet 1974, Oreanda. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3726.
[316] *11th Report of the Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs*, 30 juin 1975. Dossier "Helsinki Agreements. Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs (1) (2), Box 4, Bobbie Greene Kilberg Files, GFL.

« Même si nous ne brouillons pas, par exemple, les émissions de la BBC, nous n'en avons pas moins des objections sur de nombreux aspects. Pas question de lui faire de la publicité ! »[317]

Pour le Kremlin, aucune référence ne doit être faite, dans le document final de la conférence, au problème du brouillage[318].

Parallèlement à la négociation des dispositions concrètes relevant du thème de l'information, la sous-commission essaye tant bien que mal de rédiger un préambule à cette partie. Là encore, les discussions sont laborieuses. Elles opposent un texte néerlandais – fermement soutenu par les Etats-Unis, le Canada et la RFA – à un document soviétique, tous deux maximalistes dans leur conception de l'information[319]. Côté Est, la responsabilité des Etats doit être le fondement essentiel de la coopération dans le domaine de l'information. En visite à Paris en février 1974, Gromyko déclare que la troisième corbeille doit affirmer la liberté de l'information en incluant « naturellement la liberté pour tout Etat d'accepter ou de refuser l'information qu'on veut diriger vers lui ».

Une fois de plus, la France, notamment lorsqu'elle assume la présidence de la Communauté européenne, cherche le compromis. Elle propose ainsi, en décembre 1974, de ne plus mentionner l'idée de liberté absolue dans la diffusion de l'information ou dans les conditions de travail des journalistes – idée qui figure dans le texte néerlandais et qui est combattue par l'Est au nom du principe de souveraineté nationale – en échange de la suppression de l'idée de responsabilité des Etats dans le contenu des informations et de l'abandon du lien établi par les Soviétiques entre l'activité professionnelle des journalistes et les progrès de la détente[320]. L'URSS reconnaît qu'une concession peut équilibrer l'autre. Néanmoins, elle accepte d'abandonner la responsabilité des Etats seulement si les Occidentaux renoncent de manière claire à la question du brouillage radio car, encore une fois, on est persuadé à Moscou que le contenu des émissions de *Radio Free Europe* et de *Radio Liberty* est dicté par les gouvernements, comme cela est le cas à l'Est.

Si la France semble à plusieurs reprises disposée à faire une telle concession afin de mettre un terme au contentieux, ce n'est pas le cas de la plupart de ses partenaires des Neuf pour lesquels la responsabilité des Etats n'a rien à faire dans ce débat. Reprenant l'idée formulée par Kissinger à Ottawa durant l'été 1974, les Américains estiment que le seul moyen de faire repartir la négociation sur l'audiovisuel est de proposer des textes plus réalistes[321]. Dans les premiers mois de 1975, la discussion « traîne interminablement » aux yeux des diplomates français, conscients que le texte sur l'audiovisuel sera si court qu'il faudra le joindre à celui sur l'information écrite[322].

---

[317] Propos de Doubinine à Chazelle, 16 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.
[318] Note CSCE, 6 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[319] Note CSCE, 29 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.16.
[320] Lier l'amélioration des conditions de travail des journalistes aux progrès de la détente permettrait aux Soviétiques de fermer leurs frontières aux journalistes occidentaux en cas de retour des tensions entre l'Est et l'Ouest. Note CSCE, 6 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[321] Memorandum d'Arthur A. Hartman à Kissinger, 10 janvier 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (1) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[322] Note sur l'état des travaux en sous-commission « Information », 10 février 1975. AMAE, CSCE, vol.16.

3. Un métier, deux conceptions. Les journalistes au cœur du débat Est-Ouest

La diplomatie française considère, dès la première phase de la CSCE, que les journalistes des pays participants ont un rôle important à jouer et une responsabilité particulière à assumer dans la réalisation des objectifs de la conférence. On est convaincu à Paris que le succès des décisions prises par la CSCE, dans quelque domaine que ce soit, dépend dans une certaine mesure de l'accueil qu'elles trouveront auprès des journalistes[323]. D'ailleurs, à Genève, les journalistes français couvrant la CSCE, à l'instar du représentant du *Monde*, pressent la délégation française d'œuvrer en faveur de l'amélioration de leurs conditions de travail dans les pays de l'Est[324]. Aussi la France entend-t-elle faire en sorte que la CSCE permette de lever les restrictions imposées par certains pays, de faciliter la compréhension et les rencontres entre journalistes de différentes nationalités, de promouvoir à la fois le droit à l'information de chaque citoyen et la liberté d'expression des journalistes[325]. Elle se montre donc particulièrement dynamique sur ces thèmes, n'hésitant pas à prendre la tête des délégations occidentales lorsqu'il s'agit de négocier les points les plus sensibles directement avec les Soviétiques.

Cette question est également considérée comme essentielle par les Etats-Unis, qui la rangent parmi les quelques points de la troisième corbeille qu'ils jugent vraiment utiles. Pour la Maison Blanche, il est clair que la presse américaine évaluera elle aussi les résultats de la CSCE en fonction de ceux obtenus en matière de conditions de travail des journalistes dans le bloc de l'Est[326]. Au sein de la sous-commission « information », il s'agit du seul point sur lequel les Américains insistent réellement, car selon Kissinger, « il ne faut pas se faire d'illusions sur l'impact qu'aurait la diffusion de quelques journaux et périodiques dans des kiosques à Moscou dans un pays tel que la Russie avec un régime tel que celui qui existe depuis cinquante ans »[327].

Pour les Occidentaux et les Neutres, améliorer les conditions de travail des journalistes signifie l'adoption de mesures concrètes simplifiant l'approche de chaque cas particulier et assurant aux professionnels de l'information des garanties plus importantes. Ces mesures consistent à généraliser les autorisations de travail dans tous les pays participants, à favoriser la libre circulation des professionnels de l'information (y compris pour le personnel auxiliaire, en particulier les techniciens) et la libre transmission des informations, à faciliter les importations de matériel technique ainsi que l'accès aux sources d'information[328].

Ce dernier point est crucial pour la France. Les Soviétiques ont en effet pour habitude d'exercer une censure préalable sur les journalistes occidentaux en contrôlant leurs sources

[323] Note de Bressot, pour Chazelle, non datée. AMAE, CSCE, vol.16.
[324] Entretien avec Alain Pierret, 22 janvier 2011.
[325] Note de Bressot, pour Chazelle, non datée. AMAE, CSCE, vol.16.
[326] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, dossier « CSCE », Box 2, NSA. Presidential Subject File, GFL.
[327] Propos de Kissinger lors de la réunion ministérielle d'Ottawa. Télégramme n°689/98, de Rose, 19 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[328] Document CPE, CSCE (74) 140 P Rév.1, 10 juillet 1974. AMAE, CSCE, vol.16.

d'information en URSS[329]. Dans son intervention du 5 octobre 1973, Chazelle appelle les pays participants à lever les obstacles qui s'opposent à la collecte de données propres à éclairer l'opinion étrangère sur les réalités de la vie politique, sociale, économique et culturelle d'un pays et à rendre ces données disponibles[330]. Dans cette optique, la France et la RFA proposent de renoncer à la pratique du cas par cas en ce qui concerne l'accès aux sources d'information, notamment officielles : la carte de presse devrait avoir valeur générale d'introduction auprès des administrations. Il importe également d'améliorer les contacts entre les journalistes et l'homme de la rue pour que celui-ci puisse parler de sa vie quotidienne, avec ses satisfactions et ses difficultés[331].

De fait, le 23 janvier 1974, la France dépose un projet relatif à la mise en place de centres internationaux de journalistes dans chaque capitale européenne où « le besoin en serait ressenti » par les journalistes ressortissants d'autres Etats participants[332]. Ces centres leur permettraient de « consulter les journaux locaux et étrangers, ainsi que le service complet des dépêches des grandes agences internationales, de recevoir les bulletins distribués par les agences de presse et d'être informés des manifestations ou conférences de presse ». Ils auraient aussi l'avantage de permettre aux journalistes étrangers « d'organiser des contacts et échanges réguliers entre eux ou avec les journalistes du pays d'accueil ».

Un autre point important aux yeux de la délégation française relève de la définition même de « journaliste », qui doit être entendue au sens le plus large possible.[333]. Il apparaît ainsi naturel aux Français de prévoir des avantages pour le personnel technique de la presse filmée et télévisée en raison de sa contribution directe à la collecte et à la transmission de l'information[334]. Mais pour les Soviétiques, les techniciens ne sont pas des journalistes. En témoigne l'accueil réservé à l'Est aux équipes de reporters de l'ORTF obligées d'intégrer des techniciens issus du pays d'accueil ; ainsi, lorsque les autorités veulent empêcher les journalistes français de réaliser un reportage, elles interdisent à ces techniciens d'aller travailler, comme c'est le cas pour les obsèques de Khrouchtchev en 1971 à qui le *Politburo* refuse des funérailles officielles[335].

Claude Contamine, directeur général adjoint de l'ORTF avant que celle-ci n'éclate, s'entretient, dès le 8 septembre 1973, avec les membres de la délégation française pour exprimer sa déception sur les essais de coopération déjà tentés avec l'Est[336]. Le ministère de l'Intérieur précise par ailleurs à Andréani et Chazelle que l'ORTF est obligée, à Moscou, de faire procéder au traitement de ses bobines de films par une agence soviétique plutôt que de le

[329] Note du 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.
[330] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission IX, 5 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[331] Intervention de la France en sous-commission « information », 7 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[332] Document CSCE/II/J/20, France, 23 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 18.
[333] Intervention de la France en sous-commission « information », 7 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[334] Note du ministère de l'Intérieur, direction de la réglementation, adressée à Jacques Andréani, 7 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.16.
[335] Entretien avec Michel Rougagnou, 20 janvier 2009.
[336] Compte-rendu d'un entretien avec Claude Contamine, 8 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.

faire en France[337]. Cela permet aux autorités d'exercer une censure *a posteriori* en saisissant des films télévisés ou des enregistrements sur le point de quitter le territoire soviétique[338].

La France plaide donc pour que les facilités accordées aux personnes s'appliquent aux matériels techniques afin d'éviter en particulier que les journalistes qui opèrent dans l'audiovisuel ne soient pénalisés par rapport à leurs collègues de la presse écrite. Le ministère de l'Intérieur suggère d'ajouter, dans les textes italien et suisse sur l'information, le droit d'exporter du matériel technique, y compris les films et bandes impressionnées non développées, ainsi que la liberté de traitement du matériel impressionné[339]. Il s'agit en outre de favoriser la transmission du « matériel d'information recueilli » en distinguant les moyens de transmission utilisés – téléphone, courrier, télétype – et la nature du matériel transmis – textes écrits, films ou photos, émissions de radio. Les Français songent par exemple à améliorer les facilités visant à l'obtention d'un télétype ou à permettre aux journalistes étrangers d'établir un contact plus direct avec leur pays d'origine[340]. Dans leur proposition du 23 janvier 1974, ils indiquent que les centres internationaux de journalistes dont ils envisagent la création auraient aussi pour mission de « mettre à la disposition permanente des journalistes étrangers un ensemble de facilités communes de transmission » tels que des téléphones et des télétypes[341].

Si, à l'Est, on ne s'oppose pas à l'octroi de ces facilités, on conteste en revanche fortement l'idée d'adopter des dispositions qui pourraient s'appliquer aux équipes techniques, perçues à Moscou comme des nids potentiels d'espions. Les Soviétiques entendent ainsi continuer à intégrer des techniciens locaux aux équipes étrangères. De fait, lorsque début l'année 1975, la négociation demeure dans l'impasse sur ce point et donc sur l'ensemble du chapitre relatif aux conditions de travail des journalistes[342].

Quant au problème du déplacement des journalistes, tandis que les visas qui leur sont délivrés ne le sont qu'au coup par coup, les délégations française et ouest-allemande suggèrent que la presse accréditée dans un pays puisse disposer d'un visa d'entrée et sortie valable pour plusieurs voyages[343]. Si l'URSS se dit disposée à accepter une telle mesure, ce n'est qu'en échange d'un privilège similaire à l'égard des hommes d'affaires permanents. Les Américains refusent un tel procédé qui, selon eux, ne ferait qu'accroître un déséquilibre déjà très important : en 1974, 78 hommes d'affaires soviétiques résident et travaillent aux Etats-Unis contre six Américains seulement en URSS[344].

Il reste que l'ensemble des mesures envisagées par les Occidentaux est vu par les pays de l'Est comme un moyen de conférer aux journalistes une immunité excessive, les plaçant au

---

[337] Réunion « Information » entre Chazelle, Andréani, un représentant du ministère de l'Intérieur et un spécialiste de la presse, 20 décembre 1973, Paris. AMAE, CSCE, vol.16.
[338] Note du 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.
[339] Réunion « Information » entre Chazelle, Andréani, un représentant du ministère de l'Intérieur et un spécialiste de la presse, 20 décembre 1973, Paris. AMAE, CSCE, vol.16.
[340] Intervention de la France en sous-commission « information », 7 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[341] Document CSCE/II/J/20, France, 23 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 18.
[342] Note sur l'état des travaux en sous-commission « Information », 10 février 1975. AMAE, CSCE, vol.16.
[343] Intervention de la France en sous-commission « information », 7 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[344] Télégramme du Département d'Etat à l'ambassade américaine à Moscou, 14 décembre 1974, dossier « USSR – State Department Telegrams : From SECSTATE – EXDIS », Box 20, NSA, Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

dessus des lois[345]. Face à cette critique, les Français adoptent une double attitude : d'une part, il faut amener les Soviétiques à reconnaître que les exigences exceptionnelles du métier de journaliste justifient de la part des autorités du pays d'accueil un traitement privilégié[346] ; d'autre part, la France propose que les facilités envisagées n'aient pas un caractère absolu et prévoient une clause de sauvegarde : tout Etat aurait la possibilité de demander de quitter son territoire à une personne se livrant à des activités qui n'ont rien à voir avec le journalisme ou qui sont contraires à la loi pénale. Le journalisme ne saurait devenir « une sorte de pavillon de complaisance » permettant par exemple de se livrer au trafic de drogue sans être inquiété[347].

Les Soviétiques s'engouffrent dans la brèche et s'emparent de la question de l'expulsion des journalistes, officiellement soulevée par une proposition ouest-allemande de juillet 1974 qui prévoit l'interdiction d'expulser ou de pénaliser des journalistes du fait de leur activité professionnelle. Si, dans un premier temps, Doubinine considère qu'il est très difficile d'établir que la faute commise par un individu ne se rapporte pas à son activité professionnelle[348], Chazelle, conscient que la question des contacts conjuguée à celle des journalistes tient particulièrement à cœur aux représentants de la RFA, parvient à la persuader que le document ouest-allemand ne crée pas d'interdiction juridique ; il permet simplement de poser un principe valable dans 99% des cas mais susceptible d'exceptions. Par ailleurs, argumente Chazelle, l'expulsion est néfaste pour le pays qui en prend la décision : « pourquoi ne pas procéder par non-renouvellement du visa des journalistes indésirables ? ». Doubinine accepte de « considérer avec bienveillance » la question des demandes de visas et, sous réserve de réciprocité, les « visas à multiples entrées et sorties ». L'URSS se dit par ailleurs prête à faire des concessions sur les importations et exportations de matériel et d'équipement d'information ainsi que sur l'amélioration de la transmission des informations[349]. Les Soviétiques tiennent parole et soumettent à la CSCE, début décembre 1974, un nouveau texte sur les conditions de travail des journalistes qui admet l'ensemble de ces points. Les efforts de la délégation française s'avouent donc payants et permettent un formidable bond en avant dans les négociations de la sous-commission « information »[350].

Mais tous les problèmes ne sont pas réglés, loin de là. Le texte soviétique contient un principe jugé dangereux par les Français : il envisage de faciliter les autorisations de déplacement mais seulement pour les contacts officiels.

[345] Entretien Chazelle/Doubinine, 19 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.
[346] Entretien Chazelle/Doubinine, 19 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.
[347] Intervention de la France en sous-commission « information », 7 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.16.
[348] Entretien Chazelle/Doubinine, 19 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.
[349] Entretien Chazelle/Doubinine, 19 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.16.
[350] Note CSCE, 6 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.16.

4. L'Amérique prend le relais : la globalisation des négociations sur l'information

Quand commence l'année 1975, aucune des négociations sur les grands thèmes de la sous-commission « information » n'a abouti. Qu'il s'agisse du brouillage radio, des conditions de travail des journalistes ou de l'accès à l'information tel qu'il doit figurer dans le mini préambule, les discussions sont paralysées ; les conceptions soviétiques en matière d'information se maintiennent aux antipodes des positions occidentales. Au même moment, les travaux de la sous-commission « contacts » connaissent un blocage similaire. Comme le note le Département d'Etat américain, les points qui demeurent en suspens à la CSCE relèvent tous de la question générale du plus libre mouvement – qu'il s'agisse des hommes, des idées ou de l'information – considérée par Moscou comme la plus sensible de la troisième corbeille[351]. Pourtant, en parallèle, Brejnev ne cesse de presser les Occidentaux de faire en sorte que la troisième phase de la CSCE s'ouvre le 30 juin 1975. Peut-être imagine-t-il que fixer une date peut conduire l'Ouest à abandonner ses projets ambitieux et à accepter les propositions minimales de l'Est ?[352] Par conséquent, jour après jour, les Soviétiques sont de plus en plus tendus et, de fait, de plus en plus agressifs à l'égard des délégations néerlandaise, italienne et ouest-allemande, particulièrement fermes sur ces questions[353].

L'empressement du Kremlin conduit néanmoins les Français et les Britanniques à penser que les Soviétiques sont désormais prêts à faire des concessions pour respecter leur calendrier[354]. Cette conviction est présente autant à Londres qu'à Paris, où on reste persuadé que les entretiens franco-soviétiques de Rambouillet ont contribué à atténuer la rigidité de Moscou vis-à-vis de la CSCE[355]. La France et la Grande-Bretagne décident donc d'en profiter pour renouer la négociation, en usant d'une stratégie plus constructive et plus globale qui reprend en partie l'idée émise par Kissinger à Ottawa durant l'été 1974. Résolus à adopter la méthode franco-britannique, les Neuf réaffirment cependant leur détermination à ne rien céder si les Soviétiques restent intransigeants[356]. Mais si Londres et Paris sont d'accord sur la stratégie, ils ne le sont pas sur la tactique.

La délégation du Royaume-Uni émet l'idée de rédiger un seul document regroupant l'ensemble des propositions occidentales sur les contacts et l'information pour en finir avec la

---

[351] Mémorandum de Kissinger, pour le président, 2 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[352] C'est en tout cas ce que pense la délégation américaine. Mémorandum pour Kissinger, 11 février 1975, dossier « February 10-18, 1975 – Middle East and Europe – TOHAK (1) », Box 7, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger, GFL.

[353] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[354] *Briefing Item on CSCE*, 30 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[355] Télégramme d'Ingersoll, 12 décembre 1974, dossier « Belgium – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (3) », Box 1, NSA, Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL. Les archives de la Maison Blanche montrent que le gouvernement de Wilson voit lui aussi d'un très bon œil les résultats des entretiens franco-soviétiques de Rambouillet.

[356] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

troisième corbeille et faire valoir l'importance des contacts entre individus dans les différents domaines de coopération. Londres compte présenter ce document aux Soviétiques en leur indiquant que s'ils répondent par plusieurs dizaines d'amendements, alors le sommet final ne pourra pas se réunir à l'été 1975[357].

Malgré les efforts français pour préserver le principe d'une négociation à l'échelon de chaque sous-commission, la quasi-totalité des pays de l'Ouest se range peu à peu derrière la solution britannique[358]. Les négociations des points les plus controversés de la troisième corbeille – en sous-commissions « contacts » et « information » seulement – sont par conséquent globalisées, les Occidentaux présentant un document unique aux Soviétiques le 15 mai 1975[359]. Cette initiative n'est certes pas accueillie avec enthousiasme par les Soviétiques, car elle réduit leur champ d'action tactique, mais ils s'aperçoivent bien vite qu'il n'existe aucun autre moyen pour eux de torpiller les quelques autres projets occidentaux considérés comme maximalistes[360].

La Grande-Bretagne prépare donc deux nouveaux textes insérés dans le projet global qui tiennent compte des objections formulées par l'URSS depuis le début de la deuxième phase de la CSCE. L'un porte sur le mini préambule, l'autre sur les journalistes. Dans le premier, on remplace l'« accès à l'information » et la « compréhension mutuelle entre les individus » par des formules plus elliptiques tandis que, dans le second, on reprend l'ensemble des points auxquels tiennent les Neuf[361]. Il s'agit pour ces derniers de lâcher du lest sur les idées générales tout en réaffirmant leur désir d'obtenir satisfaction sur des points précis. Les Etats-Unis appuient ces textes sans hésiter, d'autant plus que, sur les conditions de travail des journalistes, leur délégation reçoit désormais de la part d'une administration Ford soucieuse de satisfaire la presse américaine en vue des élections de 1976 des instructions plus dures que celles des autres pays de l'OTAN[362]. Il faut noter toutefois que, contrairement à ce que souhaitent les Soviétiques, le projet britannique de mini préambule ne contient pas l'idée de responsabilité des journalistes, ne place pas au premier rang l'idée de coopération et ne lie pas l'amélioration des conditions de travail aux progrès de la détente[363].

Pour ce qui est du brouillage radio, les Etats-Unis, après être longtemps restés discrets sur le sujet, proposent un texte sur la radio et la télévision. La Maison Blanche réalise en effet qu'elle pourrait tirer profit de ce thème vis-à-vis d'une opinion publique et d'un Congrès – qui finance *Radio Free Europe* et *Radio Liberty* – très critiques à l'égard de la CSCE. Les courriers adressés au président témoignent du désir d'une partie de l'élite américaine de lutter contre l'opacité et l'imperméabilité du bloc de l'Est[364].

---

[357] Note CSCE, 28 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.17.
[358] Note CSCE, 12 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.17.
[359] Rapport du président du sous-comité CSCE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.18.
[360] Document CPE, projet de rapport à la réunion des ministres, 15 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[361] Note CSCE, 21 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.16.
[362] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[363] Compte-rendu de la réunion des Neuf sur l'information, 30 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.16.
[364] Dans une lettre à Gerald Ford, le président du Comité pour la communication audiovisuelle internationale se dit préoccupé par l'intérêt que porte la CSCE au brouillage radio. Il recommande que les Etats-Unis refusent

Pourtant, en mai 1975, la plupart des délégations occidentales juge le texte américain sur le brouillage trop conciliant envers les thèses soviétiques et nous allons voir que Washington abandonne cette question sans trop de regrets. Seule la France soutient le point de vue américain, « surtout dans le cadre d'une négociation globale sur l'information »[365]. Pour les Français, se montrer plus souple sur le brouillage doit équilibrer la fermeté de l'Ouest quant aux conditions de travail des journalistes, considérées à Paris comme l'objectif prioritaire à atteindre en matière d'information.

Une fois l'idée de négociation globalisée agréée, l'essentiel des discussions est mené par les Américains, à la fois pressés d'en finir et désireux d'obtenir des textes qui seraient perçus comme une réussite par l'opinion publique, la presse et le Congrès[366]. On estime en outre à Washington que les Européens de l'Ouest sont à bout de force, épuisés par des mois de pourparlers avec l'URSS[367]. Après avoir pris connaissance des nouveaux textes occidentaux, les Soviétiques multiplient donc les contacts avec les Américains et se montrent rapidement agacés de voir que, sur les journalistes, ces derniers ont adopté une position plus dure que l'ensemble des alliés de l'OTAN. L'ambassadeur des Etats-Unis à la CSCE, Sherer, prévient d'emblée Kovalev que ce sujet est essentiel pour l'Occident et que si l'URSS ne fait pas d'importantes concessions là-dessus, alors elle devra subir un revers politique majeur car l'Ouest n'approuvera pas l'Acte final[368]. Trois points sont indispensables pour Washington : les facilités de voyage, les sources individuelles et l'interdiction d'expulser un journaliste en raison de son activité professionnelle. Anatoli Dobrynine, ambassadeur d'URSS aux Etats-Unis depuis 1962 et dont les relations avec les autorités américaines sont plus que cordiales, informe alors le Département d'Etat que les réticences du Kremlin à accepter les demandes occidentales s'expliquent par sa volonté de prévenir les attaques qui seront lancées contre l'URSS au moment où il faudra appliquer les textes de la CSCE[369]. En d'autres termes, les Soviétiques savent déjà qu'ils ne pourront pas concrétiser les décisions de la conférence relatives aux conditions de travail des journalistes.

Alors que la Maison Blanche souhaite que rien ne transpire des entretiens soviéto-américains sur les journalistes pour ne pas être accusée d'entretenir le *condominium* avec

---

d'approuver tout document qui d'une part ne réaffirmerait pas le droit de transmettre des informations et des idées par le biais d'émissions radio sans tenir compte des frontières – ce qui correspond à l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme – et d'autre part n'exprimerait pas l'espoir que la relative diminution du brouillage opérée depuis 1973 soit approfondie (Lettre de David M. Abshire à Gerald Ford, 15 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL). Dans sa réponse un mois plus tard, l'adjoint de Kissinger, Brent Scowcroft, est obligé de reconnaitre, certes de manière prudente, que la CSCE ne va pas aussi loin que ne le désire Abshire. Mais il assure que les Etats-Unis ont tout fait pour que la conférence produise des résultats concrets en ce domaine (Lettre de Brent Scowcroft à David M. Abshire, 16 juin 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL).

[365] Note CSCE, 29 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.16.

[366] *Briefing Item on CSCE*, 30 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[367] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[368] Mémorandum pour Kissinger, 16 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[369] Télégramme de Kissinger, 11 mai 1975, dossier « Switzerland – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (2) », Box 13, NSA, Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

Moscou, un membre de la délégation soviétique à Genève appartenant au KGB se presse d'en informer les pays de l'OTAN, qui auraient préféré apprendre cela de la bouche des Américains[370]. Cet agent des services de renseignement soviétiques, qui n'en est pas à son premier coup d'essai depuis le début de la CSCE, a pour intention de semer la discorde parmi les membres de l'Alliance atlantique et ainsi de les amener à se désolidariser les uns des autres sur l'attitude à tenir face à l'Est[371].

Reprenant le texte occidental, les Soviétiques le vident de son sens. Ils suppriment la définition élargie des « journalistes » – qui englobe les techniciens – ainsi que tout ce qui touche aux voyages à l'étranger : ils limitent les déplacements des journalistes à l'intérieur des frontières de leur pays de résidence. Ils limitent également les contacts directs avec les organisations et institutions officielles. Ils restreignent le principe de la libre transmission des données en affirmant que cela doit être fait par les canaux officiels. Le dernier paragraphe prévoit seulement de dire à un journaliste pourquoi il est expulsé, au lieu de limiter les expulsions[372].

C'est donc à Vienne que tout se joue, lors de la rencontre entre Gromyko et Kissinger en mai 1975 en marge des négociations MBFR. La question des journalistes est abordée en ces termes par le Secrétaire d'Etat américain :

> « Personne n'a autant souffert des journalistes que moi ; aussi n'ai-je aucune affection particulière à leur égard. Mais l'accueil de la CSCE aux Etats-Unis dépendra en grande partie de la façon dont elle sera présentée par la presse ; de fait, être dur sur les points concernant la presse serait contreproductif. »[373]

Mais pour Gromyko, l'absolue liberté des journalistes que défendent les pays de l'Ouest ne peut se faire que dans le respect des lois du pays concerné. Le ministre soviétique s'inquiète particulièrement de la question des sources d'information et de l'accès à ces sources, notamment lorsqu'il s'agit d'individus isolés. Gromyko considère cette disposition comme délibérément dirigée contre l'URSS. Il en va de même, selon lui, à propos de la clause appelant à placer les techniciens sur le même pied d'égalité que les journalistes. A ses yeux, c'est une incitation à l'espionnage :

> GROMYKO : « Je suis certain qu'il y a des gens qui viennent tous les deux mois dans votre bureau pour vérifier la maintenance et le reste. On pourrait les appeler des diplomates simplement parce qu'ils travaillent dans la même pièce que vous. »
>
> KISSINGER : « Envoyez-vous des gens dans mon bureau pour vérifier mon téléphone ? »
>
> GROMYKO : « C'est la même chose avec les journalistes et les techniciens. Pourquoi les mettrions-nous sur un pied d'égalité ? Ce n'est pas dans votre intérêt. Ce serait une nouvelle source d'irritation. Même d'un point de vue purement technique, si un appareil est installé illégalement, quelle que soit l'appellation de la personne qui a fait cela – un journaliste, un technicien ou un ange – cette personne sera renvoyée. »

---

[370] Télégramme n°3368, de Clift, mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[371] Télégramme d'Abrams, 9 mai 1975, dossier « Switzerland – State Department Telegrams : To SECSTATE – NODIS (4) », Box 13, NSA, Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[372] Télégramme de Kissinger, 20 mai 1975, dossier « May 18-23, 1975 – Europe – SECTO (1) », Box 12, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger, GFL.

[373] Entretien Kissinger/Gromyko, 19 mai 1975, Vienne. Box 1, NSA, Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.

KISSINGER : « Il n'est pas question de faire quelque chose d'illégal. Il n'est pas question ici d'envoyer des équipes de télévision sur vos bases de lancement de missiles stratégiques. Il faut revenir au problème de base : si nous pouvions rechercher un accord sur la façon d'aborder cette question, nous pourrions nous pencher sur les sujets qui vous inquiètent. »[374]

Les deux hommes s'accordent ainsi pour abandonner les points du texte occidental sur les journalistes qui apparaissent les moins acceptables aux Soviétiques. De ce fait, étant donnée la paranoïa liée à l'espionnage qui règne durant la guerre froide – et qui touche autant l'Est que l'Ouest –, les Etats-Unis consentent à laisser tomber la proposition sur les équipes de techniciens.

La question de la cessation du brouillage radio connaît un sort identique. Pour Gromyko, les radios occidentales permettent la diffusion d'émissions qui sapent le système soviétique et constituent une offense à la moralité publique. Depuis le début de l'année 1975, Moscou a intensifié ses plaintes à l'égard de *Radio Liberty*, accusée d'émettre des « déclarations scandaleuses sur la question des nationalités en URSS, déclarations qui cherchent à compliquer les relations entre les différentes républiques et nationalités »[375]. L'Ukraine et l'Asie centrale seraient particulièrement visées. Le Kremlin reproche également à la station munichoise de critiquer Lénine et tous ses successeurs en usant de propos qui « indignent le peuple soviétique ». De ce fait, même s'ils s'acharnent à démontrer que *Radio Liberty* est un corps indépendant – ce qui n'est pas tout à fait vrai puisqu'elle continue à être financée par le Congrès –, les Etats-Unis obtiennent seulement, à la fin du mois de juin 1975 après un mois de négociation supplémentaire, que la CSCE reconnaisse les avantages à poursuivre une large diffusion des émissions radio ; on se contente, en d'autres termes, du *statu quo*[376].

Aux problèmes des techniciens et du brouillage, le chef du MID ajoute celui de la menace que peut constituer pour la sécurité d'un pays la présence de journalistes sur son territoire. Il se réfère en l'occurrence à la possibilité pour ces derniers de découvrir des installations de missiles. S'attendant à pareille remarque, Kissinger soumet un texte, que l'on retrouve à l'identique dans l'Acte final, selon lequel les Etats participants s'engagent à « assouplir, sur une base de réciprocité, les procédures d'organisation des déplacements de journalistes des Etats participants dans le pays où ils exercent leur profession, et [à] offrir progressivement de plus grandes possibilités pour ce genre de déplacements, sous réserve de l'observation des règlements relatifs à l'existence de régions interdites pour des raisons de sécurité »[377].

Le 28 mai 1975, à Genève, l'URSS accepte le texte occidental sur la non expulsion des journalistes pour exercice légal de leur activité professionnelle, ainsi que plusieurs propositions sur les contacts humains. Déjeunant ce jour-là en compagnie de ses homologues américain, français et britannique, Kovalev précise que ce « geste de bonne volonté » de la part de Moscou vise à accélérer les efforts pour dépasser les divergences Est-Ouest sur les trente

[374] Entretien Kissinger/Gromyko, 19 mai 1975, Vienne. Box 1, NSA, Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.
[375] Télégramme de Stoessel, 10 février 1975, dossier « USSR – State Department Telegrams : To SECSTATE – EXDIS (4) », Box 20, NSA, Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[376] Mémorandum de Clift pour Kissinger, juin 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[377] Entretien Kissinger/Gromyko, 19 mai 1975, Vienne. Box 1, NSA, Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions, GFL.

points non résolus en matière d'information et de contacts[378]. Pour Washington, l'essentiel est agréé, les points qui restent sont secondaires.

Au final, les dispositions de la CSCE relatives à l'information correspondent davantage aux conceptions occidentales qu'à celles du bloc de l'Est : l'objectif affirmé des Etats participants est de faciliter « une diffusion plus libre et plus large de *l'information de toute nature* »[379].

Les Occidentaux ne sont cependant pas parvenus à leurs fins sur tous les points qui leur tenaient à cœur et, globalement, le texte sur l'information est plus restrictif que celui sur les contacts entre les personnes. Il confère aux pays participants une grande latitude d'appréciation et nombre de dispositions exigent la conclusion préalable d' « accords et contrats » ou d'« arrangements » pris sur une base de réciprocité[380]. Dans les jours qui suivent le sommet de l'été 1975, des journalistes américains, appuyés par leur ambassade à Moscou, demandent à obtenir des visas auprès du MID, en application des accords d'Helsinki[381]. Des reporters ouest-allemands font de même. Il s'agit surtout pour ces professionnels de l'information, majoritairement sceptiques à l'égard de la CSCE, de vérifier dans l'immédiat si le Kremlin entend mettre en œuvre les décisions de la conférence. Mais la direction du PCUS, qui réalise à peine que le document auquel elle a donné son accord contient des dispositions explosives, fait valoir que des accords bilatéraux doivent être passés auparavant pour rendre applicable l'Acte final[382].

Pour ce qui est du problème du brouillage, il reste entier ; les conceptions des uns et des autres semblent définitivement inconciliables. Ainsi, dans son discours à Helsinki, Giscard d'Estaing montre sa déception quant au fait que l'Acte final n'aille pas aussi loin que la France l'aurait souhaité en ce qui concerne la circulation des informations[383]. Au grand dam de la RFA qui tenait beaucoup à ce que la question du brouillage soit clairement mentionnée, l'Acte final se contente d'indiquer que « les Etats participants prennent note de l'élargissement de la diffusion de l'information radiodiffusée et expriment l'espoir que ce processus se poursuive de sorte qu'il réponde à l'intérêt de la compréhension mutuelle entre les peuples ainsi qu'aux buts énoncés par cette conférence ».

L'Acte final ne prévoit enfin aucune disposition de nature à préciser la qualité des journalistes : s'il stipule des facilités pour l'importation temporaire des matériels techniques, il ne dit rien des techniciens eux-mêmes, ce que déplorent les autorités françaises[384].

Malgré cela, la CSCE représente un progrès véritable dans la dissémination de l'information de part et d'autre du rideau de fer. Les quelques avancées réalisées à Genève concernant les

---

[378] Mémorandum du Département d'Etat américain, d'Arthur A. Hartman à Kissinger, 29 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[379] Cette section de l'Acte final présente trois rubriques distinctes, qui sont l'« amélioration de la diffusion de l'information, de l'accès à l'information et de l'échange d'informations », la « coopération dans le domaine de l'information » et l'« amélioration des conditions de travail des journalistes ».

[380] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente*, *op.cit.*, p.281 et suivantes.

[381] *Department of State Briefing paper*, septembre 1975, dossier "9/18-19/75 – USSR – Foreign Minister Gromyko (4)", Box 12, NSA, Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.

[382] Télégramme n°4315-16, de Husson, 14 août 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2928.

[383] Discours de Giscard d'Estaing à Helsinki, 31 juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.

[384] Note du 7 octobre 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3728.

conditions de travail des journalistes – à commencer par la possibilité d'obtenir des visas à entrées et sorties multiples et de se déplacer dans un rayon de soixante kilomètres autour de Moscou sans autorisation préalable – se conjuguent à une demande d'informations croissante en Occident vis-à-vis de la situation des dissidents en URSS et permettent ainsi un début d'érosion d'un régime soviétique jusqu'alors parfaitement opaque[385]. En ce sens, on peut dire que la partie « information » de l'Acte final d'Helsinki constitue le cheval de Troie des pays de l'Ouest.

V. Déchirer le rideau. La France et le problème des contacts humains

Dans l'imaginaire collectif occidental, la guerre froide est étroitement associée à la division idéologique et physique de la ville de Berlin, division matérialisée par le mur à partir de 1961. Mais le rideau de fer évoqué par Winston Churchill dans son discours de Fulton en 1946 ne se limite pas à l'ancienne capitale du Reich et se retrouve effectivement « depuis Stettin sur la Baltique jusqu'à Trieste sur l'Adriatique » sous la forme de barbelés, de clôtures grillagées, de miradors, d'alarmes et autres zones interdites censés préserver l'étanchéité des frontières séparant la RDA, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie de leurs voisins ouest-allemand, autrichien et italien. Partout dans le bloc soviétique, les autorisations de voyage vers l'Occident sont délivrées au compte-goutte, après enquête des services de renseignement. C'est précisément parce qu'ils sont conscients de cette situation que les Occidentaux cherchent, dès la première décennie de guerre froide, à encourager les autorités de l'Est à améliorer les contacts humains.

Le thème de la liberté de circulation des personnes est abordé pour la première fois lors de la conférence de Genève qui réunit, à partir du 18 juillet 1955, le président Dwight Eisenhower, Nikita Khrouchtchev, le premier ministre britannique Anthony Eden et le président du Conseil français Edgar Faure. Consacrée principalement à la question allemande, la conférence, qui se prolonge à l'automne 1955 par une réunion des quatre ministres des Affaires étrangères, s'intéresse également à la façon d'améliorer concrètement les relations Est-Ouest, au moment où, pour la première fois depuis le début de la guerre froide, une courte période de détente favorise le dialogue entre les deux blocs. La conférence ne débouche cependant sur aucun accord sur les contacts et il faut attendre la deuxième détente et la CSCE pour que le problème de la circulation des hommes en Europe devienne partie intégrante des négociations Est-Ouest.

Pour les Etats communistes, le thème des contacts humains apparaît hautement sensible, dans la mesure où il remet directement en cause l'étanchéité du rideau de fer et donc le *statu*

[385] Jean-Christophe ROMER, « L'URSS et le processus de Brejnev à Gorbatchev. Helsinki : de la détente à la maison commune », in Elisabeth DU REAU, Christine MANIGAND, *Vers la réunification de l'Europe*, *op.cit.*, pp.111-120.

quo démographique européen. Aussi les délégations du pacte de Varsovie reçoivent-elles pour instruction à la CSCE de lutter coûte que coûte contre toutes les mesures capables d'améliorer la circulation des hommes en Europe et susceptibles de favoriser une hémorragie des populations de l'Est vers l'Ouest. L'enjeu est de taille pour Moscou et ses satellites, car remettre en question le *statu quo* démographique du continent contribuerait à ébranler son *statu quo* idéologique et, par conséquent, politique. Cela explique en grande partie pourquoi la section sur les contacts humains est celle qui a rendu célèbre la troisième corbeille dès l'instant où les Etats de la CSCE ont commencé à la négocier.

A Genève, les Neuf, les six autres pays de l'OTAN, l'Espagne, le Saint-Siège et les Neutres se fixent pour objectif de favoriser un mouvement et des contacts plus libres entre les personnes, les institutions et les organisations. Ils déposent treize textes sur la quasi-totalité du mandat. Sous la rubrique « contacts plus libres », on trouve trois propositions émanant des Pays-Bas, du Canada et de Saint-Marin. La RFA, l'Italie, le Danemark et la Norvège présentent chacun un document relatif aux « contacts sur la base des liens de famille » et aux « mariages entre ressortissants d'Etats différents ». Deux projets de textes issus du Vatican et de la Belgique concernent les « déplacements pour raisons personnelles ou professionnelles » tandis que trois autres sur le tourisme proviennent d'Italie, d'Espagne et de Grande-Bretagne. La RFA dépose en outre une proposition sur les échanges de jeunes[386]. S'appuyant sur l'idée de rendre « plus libre la circulation entre les personnes », ces documents répondent tous au souci de dépasser l'état de fait existant et sont, pour la plupart, ouvertement dirigés contre les pays de l'Est. Le document néerlandais sur le respect de la correspondance privée apparaît le plus provoquant sous cet angle. D'un point de vue général, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie font preuve d'une attitude particulièrement dure à l'égard des Etats communistes en ce qui concerne ce domaine.

Parce que le thème des contacts humains les concerne au premier chef, les Allemands de l'Ouest adoptent au cours des négociations une position ambiguë : d'une part, ils ont le souci d'éviter d'exercer une pression trop forte sur les pays de l'Est afin de conserver la possibilité de faire progresser les questions humanitaires encore en suspens par la voie de négociations bilatérales avec Moscou, Varsovie et Berlin-Est[387] ; d'autre part, ils sont obligés, pour des raisons évidentes, de pousser à la recherche de solutions susceptibles d'une réelle application pratique dans des domaines aussi sensibles que les déplacements individuels, les mariages mixtes ou la réunification des familles[388]. Ces derniers points sont d'autant plus importants pour les gouvernements de Willy Brandt et d'Helmut Schmidt qu'il leur faut obtenir des résultats qui satisfassent leur opinion publique, très attentive à tout ce qui peut améliorer les

[386] Note CSCE, 14 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.
[387] Note CSCE n°395, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982. Les Allemands de l'Ouest sont particulièrement soucieux d'obtenir des Polonais le rapatriement de leurs compatriotes demeurés en Prusse orientale après le choix de la ligne Oder-Neisse comme frontière occidentale de la Pologne à la fin de la Seconde Guerre mondiale.
[388] Note CSCE n°346, 9 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.

contacts humains entre les deux Allemagne. On est en outre conscient à Bonn que les arguments « humanitaires » ont plus de poids sur l'opinion que les arguments juridiques[389].

Face aux demandes occidentales, les pays de l'Est cherchent d'emblée et par tous les moyens à contourner le sujet. A peine les négociations commencent-elles qu'ils demandent à passer le plus vite possible au stade de la rédaction des documents finaux, ce qui leur permettrait d'éviter le débat. Mais pour les Occidentaux, il importe que des progrès concrets soient réalisés au préalable dans la discussion. En outre, devant l'intransigeance de nombreux représentants de l'Ouest, les pays du pacte de Varsovie prennent garde à maintenir une attitude soigneusement coordonnée et demeurent en mode défensif : ils rejettent toute idée d'une « élimination des obstacles » à la libre circulation[390].

L'unique texte proposé par les délégations socialistes à l'automne 1973 est la résolution bulgaro-polonaise sur la troisième corbeille, qui comporte un volet consacré aux contacts humains et que les Occidentaux perçoivent comme une paraphrase des Recommandations d'Helsinki. Reflétant parfaitement l'idéologie et la pratique alors en vigueur au sein du pacte de Varsovie, ce texte confère une coloration culturelle au chapitre « contacts », comme il le fait pour celui sur l'information, afin de mettre l'accent sur l'utilité des contacts entre institutions gouvernementales dans le cadre organisé de manifestations collectives[391]. Pour ce qui est des voyages, des regroupements de familles et des mariages entre ressortissants d'Etats différents, ce document s'en remet surtout à la « bonne volonté » des Etats. Sans surprise, l'Est met en avant la réaffirmation des principes d'égalité souveraine des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Il tend, comme le note la délégation française, à limiter la question des contacts entre personnes à une affaire marginale de nature seulement « humanitaire », dont la solution n'est pas acceptable pour la paix[392], thème récurrent dans la stratégie de défense soviétique. Parmi les propositions occidentales, deux seulement sont bien accueillies par les délégations de l'Est : celle sur le tourisme avancée par le Royaume-Uni, la Belgique et la Norvège, et le projet ouest-allemand sur les échanges de jeunes. Pour le reste, les pays communistes bloquent les discussions en essayant de retourner la question des contacts contre les Occidentaux. Ils font ainsi valoir que les formalités d'entrée dans les pays de l'Ouest pour les ressortissants des Etats de l'Est sont complexes, lentes et discriminatoires. Le représentant bulgare déplore par exemple que les demandes de visa déposées par les membres de sa délégation en vue de se rendre en *week-end* en France restent sans réponse près de quatre semaines après avoir été transmises aux autorités françaises[393].

La France, elle, conçoit, comme ses partenaires, l'accroissement de la liberté de mouvement et des contacts pour les personnes comme un but essentiel de la CSCE. Pompidou et Jobert le présentent même comme l'une des deux préoccupations majeures de la France en troisième corbeille, aux côtés de la coopération culturelle[394]. Pourtant, dans les faits, les représentants

[389] Entretiens Puaux/van Well, 18 décembre 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[390] Note CSCE n°437, 18 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[391] Note CSCE n°379, 30 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.15.
[392] Note CSCE, 14 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.
[393] Note CSCE, 14 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.
[394] Note CSCE, 17 avril 1974. AMAE, CSCE, vol.18.

français à Genève mettent un certain temps avant de s'engager de façon dynamique dans la négociation sur les contacts. On s'aperçoit très vite que la diplomatie française, au contraire de l'Elysée, multiplie les efforts pour ne pas provoquer le Kremlin sur des points qui pourraient nuire aux relations avec Moscou, d'autant plus que, contrairement aux Allemands ou à d'autres peuples proches du rideau de fer, les Français se sentent moins concernés par les contacts humains.

Au ministère des Affaires étrangères, la question de l'amélioration des contacts humains ne fait pas l'unanimité, certains diplomates n'hésitant pas à dire haut et fort qu'aborder ce problème à Genève équivaut à de la provocation vis-à-vis des Soviétiques, voire à une offense à la sacro-sainte souveraineté des Etats, et qu'il vaut mieux s'en tenir à des domaines plus « traditionnels » de négociation[395]. Jacques Chazelle est donc dans une posture délicate quand, à l'été 1973, il doit fixer la position française relative aux contacts. Il décide de jouer la carte de la modération en ne soumettant aucun texte sur les contacts à la CSCE. La France convainc cependant l'ensemble des Etats participants de rédiger un « chapeau » où serait notifié l'accord des Etats participants sur l'idée de la libre circulation des personnes en général[396]. La négociation de son contenu devient rapidement l'un des principaux points d'achoppement de la sous-commission.

La France joue surtout un rôle central au moment où la question des contacts est au cœur des débats de la conférence durant la seconde moitié de l'année 1974. Parce qu'ils assurent la présidence tournante de la Communauté européenne, les Français sont amenés à discuter avec les Soviétiques au nom des Neuf. Même si la France ne propose pas de texte sur ce thème, elle doit défendre ceux de ses partenaires comme si c'était les siens, y compris lorsqu'elle n'en partage pas tout le contenu. Du coup, il est parfois difficile de faire la part des choses entre le point de vue proprement français et celui fixé par les Neuf.

Côté américain, on n'est pas très enthousiaste à l'idée d'aborder un sujet pareil avec les Soviétiques, du moins dans un premier temps, dans la mesure où cela risque de compromettre les négociations MBFR, auxquelles la Maison Blanche accorde une plus grande importance qu'à la CSCE. Ainsi, à la veille de la première phase à Helsinki, Nixon et Kissinger font pression sur leurs alliés de l'OTAN pour qu'ils adoucissent leur position sur la question du plus libre mouvement. Dans cette optique, Nixon réunit, dans sa villa de San Clemente en Californie, les représentants permanents des pays européens au Conseil de l'Atlantique nord et à Washington pour essayer de les convaincre, sans succès[397].

Avec l'adoption de l'amendement Jackson-Vanik, qui conditionne l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à l'URSS à la libéralisation des procédures soviétiques d'émigration[398],

---

[395] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009.

[396] Note CSCE n°412, 22 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.

[397] Stephan KIENINGER, « Transformation versus Statu Quo. The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years », in Poul VILLAUME et Odd Arne WESTAD (ed.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations and the Cold War, 1965-1985*, Museum Tusculanum Press, Copenhague, 2010, p.114.

[398] Voté en décembre 1974, l'amendement Jackson-Vanik vient compléter le *Trade Reform Act* de 1972. Bien que le texte ne fixe aucun quota minimum d'émigration, le sénateur Jackson précise, durant les débats qui précèdent l'adoption du texte, que cela pourrait permettre le départ de 60 000 Juifs d'URSS par an : il suggère de faire de ce

la question des contacts humains devient centrale aux Etats-Unis et partout en Occident à partir de 1974. Si, dans un premier temps, l'émigration des Juifs d'URSS capte toute l'attention et s'insère dans les seules relations bilatérales entre Moscou et Washington, cette question se dilue, dans les derniers mois des négociations de la CSCE, dans un combat occidental plus large pour les droits de l'homme dans le bloc de l'Est. Pauline Peretz a parfaitement montré que, dès 1975 en URSS, s'opère un rapprochement entre les activistes juifs et les partisans d'une réforme du régime soviétique. Cette communion d'intérêts conduit le Kremlin à réprimer Juifs et dissidents sans distinction et, par contrecoup, la Maison Blanche à ne plus limiter ses interventions auprès des autorités soviétiques aux seuls Juifs[399]. Washington se montre d'autant plus préoccupé par la question qu'en réaction à l'amendement Jackson-Vanik, considéré par Moscou comme une ingérence dans ses affaires intérieures, l'URSS restreint davantage l'émigration juive, qui passe de 35 000 personnes en 1973 à 20000 en 1974, et annule l'accord commercial soviéto-américain de 1972[400].

Par conséquent, dès l'automne 1974, les Etats-Unis rangent les questions des facilités de déplacement et de la réunion des familles parmi leurs priorités à la CSCE ; le président Ford, soucieux des attentes de son électorat après le scandale du Watergate et à l'approche des élections de 1976, se montre d'ailleurs plus déterminé à agir en ce sens que son secrétaire d'Etat[401]. Le gouvernement américain reconnaît à ce moment là que beaucoup de ses alliés européens ont tout intérêt à obtenir des concessions soviétiques sur les questions dites « humanitaires » comme la réunification des familles, même s'il leur demande de proposer des textes réalistes[402]. Il faut ajouter à cela que l'opinion publique américaine porte une attention croissante à ces problèmes, comme le prouve la multiplication des organismes privés se consacrant à l'amélioration des contacts entre les hommes[403].

De ce fait, la conduite des négociations sur ce thème à la CSCE, côté occidental, est conduite en trois temps : de septembre 1973 à juin 1974, chacun dépose ses propositions et les défend ; de juillet à décembre 1974, la France, qui préside la CE, multiplie les entretiens bilatéraux avec les Soviétiques pour dégager un compromis ; dès la fin de l'année 1974, les Etats-Unis portent un intérêt croissant à ce problème et, jusqu'à l'été 1975, adoptent une position en flèche.

---

nombre un minimum à atteindre. En réaction à ce qu'elle considère comme une immixtion dans les affaires intérieures et afin de prouver qu'elle n'est nullement dépendante de l'argent américain, l'Union soviétique annule, le 14 janvier 1975, l'accord commercial soviéto-américain de 1972. Voir le dossier « Soviet Jews (2) », Box 42, David H. Lissy Files, GFL.

[399] Pauline PERETZ, *Le combat pour les Juifs soviétiques*, *op.cit.*, p.261.

[400] Robert D. SCHULZINGER, « Detente in the Nixon-Ford years, 1969-1976 », in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II, *Conflicts and Crises, 1962-1975*, *op.cit.*, p.384.

[401] Recevant Gromyko le 20 septembre 1974, Ford insiste fortement sur la troisième corbeille tandis que Kissinger essaye de contourner le sujet. Entretien Ford/Kissinger/Gromyko/Dobrynine, 20 septembre 1974, Washington, dossier « Letters to and from World Leaders – US-USSR Exchanges, 8/9/74-11/5/74 », Box 1, NSA. Presidential Transition File (Nixon-Ford Transition, 1974), GFL.

[402] Note du Département d'Etat américain, novembre 1974, dossier « 12/4/74 – Canada – Prime Minister Trudeau (6) », NSA. Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.

[403] *11th Report of the Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs*, 30 juin 1975. Dossier "Helsinki Agreements. Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs (1) (2)", Box 4, Bobbie Greene Kilberg Files, GFL.

1. L'autre question allemande : la réunion des familles

La question de la réunion des familles est centrale dans le contexte de division du continent européen que connaît la deuxième moitié du XXe siècle. Les délégations occidentales, lorsqu'elles proposent des textes sur ce sujet à l'automne 1973, ont évidemment à l'esprit les milliers d'Allemands de l'Est séparés d'une partie ou de la totalité de leur famille qui vit en RFA ou à Berlin-Ouest. Les Occidentaux – notamment les Allemands, soucieux que la CSCE apporte un progrès réel dans le règlement de ces questions – réclament ainsi une réponse rapide et positive aux demandes présentées par les personnes qui désirent être réunies avec des membres de leur famille ; elles sollicitent également la diminution des droits à verser au moment où ces demandes sont faites, en particulier lorsqu'ils portent sur des familles incluant des enfants mineurs, le droit de retenter sa chance en cas de refus, le droit pour chacun d'emporter ses biens meubles et ses affaires personnelles. L'Ouest demande en outre qu'une attention particulière soit prêtée aux requêtes de départ des personnes malades ou âgées.

Mais, pour les représentants des pays d'Europe orientale, un pareil problème touche à la compétence nationale des Etats et doit être réglé sur le plan bilatéral ; ils considèrent que cela ne concerne qu'un petit nombre de gens et qu'il ne convient donc pas d'y attacher trop d'importance. La Tchécoslovaquie indique ainsi à la France qu'une amnistie présidentielle ayant été proclamée en faveur des exilés tchécoslovaques de 1968, peu de personnes auraient demandé à bénéficier de ce genre de mesures sur le regroupement des familles[404] ; il en serait de même partout ailleurs à l'Est. En vérité, selon une première estimation effectuée par les pays socialistes à l'hiver 1973-1974, l'adoption de mesures sur le regroupement des familles entraînerait en un court laps de temps le départ de RDA de 500 000 personnes[405], ce qui explique l'opposition obstinée des autorités de Berlin-Est aux propositions occidentales. L'unique texte soumis par les Etats de l'Ouest à être accepté tout de suite par les délégations du pacte de Varsovie est celui sur les personnes âgées ou malades, l'Est précisant son désir de limiter le regroupement familial à ces seules catégories de personnes[406] : la possibilité qu'ont ces gens de passer de l'Est à l'Ouest est en réalité acquise de longue date puisque les autorités de la RDA acceptent de les laisser partir dès 1961, au moment même où elles verrouillent les frontières[407].

Les réticences des pays socialistes ne surprennent personne à Genève car, pour ces Etats, l'enjeu est de taille : il est hors de question de permettre aux Occidentaux de favoriser la reprise d'une hémorragie démographique que le mur de Berlin et le renforcement du rideau de fer ont réussi à stopper au début des années 1960. Dès les PMP d'Helsinki, l'URSS propose, pour contrecarrer les plans de l'Ouest, d'amoindrir la portée des décisions sur la réunion des

[404] Note CSCE n°35, 11 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Tchécoslovaquie, vol.3618.
[405] Note CSCE n°35, 11 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Tchécoslovaquie, vol.3618.
[406] Note CSCE n°35, 11 février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Tchécoslovaquie, vol.3618.
[407] Michel HUBERT, « La population allemande : ruptures et continuités », Jean-Paul CAHN, Ulrich PFEIL (dir.), *Allemagne 1945-1961. De la « catastrophe » à la construction du Mur*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2008, p.91.

familles en réclamant que les dispositions de ce chapitre se fondent sur des « conditions mutuellement acceptables » pour tous les Etats intéressés. Cette formule signifie que chaque Etat doit pouvoir contrôler lui-même la situation et en rester maître. Elle vise à justifier la prétention constante de l'Est à ne conférer aux résultats de la CSCE qu'une portée générale et indicative[408]. Mais la France et ses partenaires occidentaux, qui ont accepté cette expression à Helsinki dans le cadre d'un compromis de dernière heure âprement débattu[409], refusent de faire figurer dans l'Acte final une phrase qui reviendrait à dénier toute valeur aux travaux de la conférence : à leurs yeux, la CSCE doit aboutir à certaines mesures concrètes, applicables en principe d'elles-mêmes, sans autre procédure, par tous les Etats participants.

C'est la RFA qui mène la négociation au nom des Neuf, du moins dans un premier temps. Mais ses partenaires s'aperçoivent rapidement qu'elle ne conduit la discussion qu'en fonction de ses seuls intérêts, parfois au détriment des positions adoptées en commun, et ne fait que conforter les pays de l'Est dans leur attitude négative en émettant des propositions provocatrices[410]. Sentant la situation leur échapper, les Français décident de reprendre les choses en main en multipliant les entretiens bilatéraux avec les Soviétiques. N'ayant pas formulé de projet en leur nom propre dans la sous-commission « contacts », ils estiment, au moment où ils prennent les rênes de la Communauté européenne, qu'il leur revient de travailler à dégager un compromis. Dès le mois d'août 1974, Jacques Chazelle convainc Doubinine de ne pas cibler ses attaques sur la réunion des familles, au risque d'accroître davantage les tensions – les Allemands de l'Ouest sont particulièrement sensibles à ce sujet – et de saborder la CSCE[411]. Dès lors, prenant au mot la proposition française consistant à réunifier et abréger les textes, les Soviétiques décident de faire valoir leurs « conditions mutuellement acceptables » pour l'ensemble des textes de la sous-commission – et non plus seulement pour celui sur les familles – et intègrent cette formule dans leur projet de mini préambule destiné à couvrir toutes les dispositions sur les contacts humains. Loin de le régler, cette décision ne fait que déplacer le problème.

Pour ce qui est des dispositions concrètes sur la réunion des familles, l'URSS résiste surtout aux efforts des Occidentaux visant à permettre aux émigrants d'emporter avec eux leurs économies et l'argent provenant de la vente de leurs effets personnels : dans les pays du bloc communiste, l'Etat confisque tous les biens meubles et immeubles des personnes souhaitant émigrer. Les délégations de l'Est s'opposent, de manière toute aussi virulente, d'une part à une clause permettant à toute personne de pouvoir émigrer vers un Etat qui ne participe pas à la CSCE, d'autre part à la formule prévoyant de protéger les droits des candidats au départ[412].

Grâce aux nombreuses conversations réunissant Chazelle et Doubinine entre août et novembre 1974, les Occidentaux parviennent à faire accepter à l'URSS, après que celle-ci y ait

[408] Note CSCE, 4 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[409] Les Danois, à l'origine du compromis, avaient d'ailleurs précisé à Helsinki que les Neuf n'entendaient cette formule que comme une directive donnée aux négociateurs à Genève d'avoir à tenir compte, dans la rédaction des accords, des « conditions mutuellement acceptables » par les Etats intéressés.
[410] Circulaire n°537, de Courcel, 31 juillet 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[411] Entretien Chazelle/Doubinine, 14 août 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.17.
[412] Rapport spécial de la CIA sur les progrès et problèmes de la CSCE, 30 août 1974, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

apporté quelques modifications, l'ensemble de leurs propositions[413]. Seule la mention de la modicité des droits à payer pour les familles qui comprennent des enfants mineurs suscite l'opposition farouche des Soviétiques et des Allemands de l'Est. La RFA, qui en faisait une priorité[414], se voit contrainte d'abandonner cette idée : ses partenaires, notamment la France, la persuadent de céder sur ce point afin de ne pas perdre le bénéfice des concessions déjà acquises[415]. Dans les mois qui suivent, l'unique difficulté non résolue sur les familles porte sur le degré de vigueur des intentions manifestées en chaque point[416] : tandis que l'Ouest a l'intention de faire figurer dans l'Acte final la phrase selon laquelle les Etats participants « faciliteront la réunification des familles », l'URSS préfère dire que ces mêmes Etats « ont l'intention de faciliter » la réunification[417]. Ce n'est qu'avec l'initiative globale du printemps 1975 qu'on parvient à régler la question, l'Acte final stipulant que « les Etats participants traiteront dans un esprit positif et humain les demandes présentées par les personnes qui désirent être réunies avec des membres de leur famille ».

2. Négocier à deux : Paris, Moscou et le mini préambule sur les contacts

La rédaction du mini préambule censé notifier l'accord des Etats participants sur l'idée de la libre circulation des personnes en général fait très tôt figure de point de blocage majeur de la sous-commission « contacts ». Une seule expression, ardemment défendue par les délégations de l'Est, paralyse les négociations pendant une année entière : en réclamant la formulation de dispositions selon des « conditions mutuellement acceptables », l'URSS et ses alliés exigent que tous les points des accords soient, après la conférence, soumis à réexamen en vue d'une adoption pratique et, ce faisant, d'un aménagement par les autorités de chaque pays. Une telle mise en œuvre appellerait de nouveaux accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats participants. En outre, les Soviétiques exigent que les progrès en matière de contacts humains soient liés au progrès de la détente ; ainsi, si les relations Est-Ouest se détériorent, Moscou pourra verrouiller ses frontières tout en respectant l'Acte final.

Rejetant ces conceptions, l'Ouest propose, par le biais d'un projet de préambule danois, une autre définition de la formule « conditions mutuellement acceptables » fondée sur l'affirmation, très générale, que tout progrès dans le développement de plus libres mouvements et contacts humains entre pays participants doit se faire à des conditions acceptables pour chacun[418]. Les Occidentaux refusent par ailleurs tout lien entre progrès dans les contacts et progrès de la détente.

Lorsque la France prend la présidence de la Communauté européenne, elle se montre décidée à débloquer la situation, sans pour autant se désolidariser de la position de ses

[413] Le détail des négociations est malheureusement introuvable dans les archives.
[414] Note de Chazelle à Andréani, 9 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[415] Note CSCE n°192, 29 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[416] Télégramme CPE/MUL ETR.1414, d'Andréani, 24 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[417] Mémorandum du Département d'Etat américain, d'Arthur A. Hartman à Kissinger, 29 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[418] Intervention française à la sous-commission « contacts », 9 octobre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.

partenaires. Chazelle use donc de la méthode consistant à chercher à faire entendre raison aux Soviétiques. Quand il prend la parole le 9 octobre 1974 devant l'ensemble des négociateurs de la sous-commission, il précise d'emblée que la France ne partage pas les conceptions socialistes en matière de contacts humains :

> « Notre pays, comme la majorité de ceux représentés à la CSCE, estime que ces mouvements et ces contacts, à travers les frontières comme à l'intérieur, ne concernent pas essentiellement les Etats. Ils sont affaire de liberté individuelle, d'un droit fondamental de la personne humaine. Si les Etats ont à s'en mêler, ce ne saurait être que pour protéger la sécurité de la nation au sens le plus étroit du terme, à savoir la sécurité militaire, policière ou sanitaire. Sous ces strictes réserves, les citoyens doivent être libres de se déplacer où, quand et comme ils veulent. C'est dire qu'à notre avis la Conférence ne doit, ou plutôt ne devrait pas soumettre ces déplacements au bon plaisir des Etats. Pareille prétention heurte au contraire profondément notre philosophie politique. »[419]

La France apporte ainsi un soutien inconditionnel à la conception danoise des « conditions mutuellement acceptables ». Si, sur ce point, les discussions restent dans l'impasse, les Neuf parviennent à obtenir l'acceptation rapide de trois de leurs objectifs : le renforcement de l'amitié, l'amélioration des pratiques, la nécessité de mesures appropriées[420]. Pour les Occidentaux, les priorités sont désormais de mettre à bas la position soviétique sur les fameuses conditions et de faire accepter aux délégations de l'Est la notion de « premier pas » ou « premières mesures » pour qualifier les décisions de la CSCE en matière de contacts humains.

Cette dernière notion paraît contestable à Doubinine pour trois raisons : elle impliquerait que rien n'est encore fait ; elle jetterait le discrédit sur les résultats de la conférence ; elle préjugerait de ce que les Etats participants feraient à l'avenir. S'exprimant au nom des Neuf, Chazelle fait valoir qu'il s'agit simplement de marquer par là que les pays signataires sont réalistes, qu'ils ne peuvent tout faire à la fois, et que cette notion est conforme au caractère progressif et continu de la coopération et de la détente Est-Ouest[421]. On retrouve ici l'un des fondements de la politique française de détente initiée par de Gaulle.

La négociation sur les « conditions mutuellement acceptables » ne progresse que très lentement, les Neuf étant incapables de s'accorder sur un texte commun. On juge à Paris que le seul moyen de faire avancer les discussions est de négocier directement avec les représentants de l'URSS, en dehors du cadre multilatéral, quitte à faire entorse aux règles strictes de la coopération entre pays de la Communauté. Jacques Chazelle soumet par conséquent aux Soviétiques – sans en référer aux Huit mais en tenant compte des consultations CPE sur ce sujet – un projet de compromis relatif au passage introductif du texte sur les contacts. Ce document comporte notamment un paragraphe indiquant que les Etats participants étant conscients que les questions qui se rapportent au mouvement et aux contacts plus libres entre personnes, institutions et organisations « doivent être réglées par les Etats intéressés dans des conditions mutuellement acceptables, ils se déclarent déterminés à prendre des mesures appropriées ainsi qu'à conclure, en tant que besoin, des arrangements entre eux, afin de

[419] Intervention française à la sous-commission « contacts », 9 octobre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[420] Document français de la sous-commission « contacts », 4 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[421] Entretien Doubinine/Chazelle, 6 novembre 1974, Genève. AMAE, CSCE, vol.17.

faciliter, sur le plan individuel et collectif, privé ou officiel, ce mouvement et ces contacts, et conviennent d'appliquer dès maintenant les dispositions suivantes »[422].

Grâce à cette formulation, les Français introduisent sous la forme d'un considérant la notion de « conditions mutuellement acceptables » mais en l'appliquant d'une manière générale aux efforts des Etats participants en vue d'un progrès continu dans le domaine des contacts – comme le souhaitent les Neuf – et non pas à la mise en œuvre des décisions de la CSCE. En contrepartie, le texte reprend tous les éléments jugés indispensables par les pays de la Communauté : l'amélioration des pratiques existantes, l'idée que le développement de mouvements et de contacts plus libres est un objectif des Etats participants, enfin le concept selon lequel les résolutions de la conférence constituent un premier pas dans la réalisation de cet objectif. Cette dernière idée est exprimée par les mots « dès maintenant », qui se conjuguent logiquement avec le considérant relatif au développement des efforts ultérieurs.

Après quelques légères modifications de la part des représentants de l'URSS – qui ne changent pas le sens du texte – et après que Chazelle a expliqué à ses interlocuteurs que la formule « dès maintenant » n'était pas négociable[423], les Soviétiques acceptent le texte français le 3 décembre 1974[424]. Pour ne pas fâcher ses partenaires de la CPE, la France décide de leur exposer à Genève quelles sont les solutions acceptables par l'Est et les Neuf, sans leur dire qu'un texte est déjà agréé par Paris et Moscou. Ainsi, pense la délégation française, une ou plusieurs délégations neutres constatant la convergence dégagée se chargeront de traduire la solution de la France en un texte, qui sera précisément le texte franco-soviétique[425].

Chazelle se prête à cette mise en scène le 5 décembre 1974[426]. Le scénario envisagé semble à première vue se dérouler à merveille et la France peut se vanter d'avoir débloqué les négociations sur les contacts humains, illustrant ainsi, au moment même où Brejnev rencontre Giscard d'Estaing à Rambouillet, le rôle central des rapports franco-soviétiques dans l'avancée des travaux de la CSCE. Mais, bien vite, les Huit s'aperçoivent de la supercherie et s'en prennent aux méthodes françaises, peu soucieuses des règles de la CPE. Les Français ne comprennent pas une telle ingratitude : à leurs yeux, l'impasse était totale sur les contacts humains « en raison notamment de l'inaptitude des Neuf à s'entendre sur leurs propres raffinements dialectiques »[427]. Aux yeux des Américains, si le texte franco-soviétique apparait suspicieux à beaucoup, c'est parce que les Français et les Soviétiques ont commis des erreurs tactiques en cherchant à aligner les soutiens et en refusant tout changement de leur projet[428].

Certes, les discussions s'accélèrent sur l'ensemble des sujets relatifs aux contacts humains, l'Est et l'Ouest ayant obtenu des dispositions préalables qui leur permettent d'interpréter à leur guise les dispositions de la CSCE sur ce thème, mais, jusqu'au printemps 1975, il subsiste sur

---

[422] Télégramme n°4074/77, de Fernand-Laurent, 29 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[423] Télégramme n°4108/13, de Fernand-Laurent, 30 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[424] Télégramme n°4137/39, de Fernand-Laurent, 3 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[425] Télégramme n°4129/36, de Fernand-Laurent, 3 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[426] Intervention de Jacques Chazelle en sous-commission « contacts », 5 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[427] Circulaire n°980, de Puaux, 23 décembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[428] Mémorandum américain, décembre 1974 ou janvier 1975, dossier « December 26, 1974 – January 2, 1975 – Summary of Developments in your absence », Box 7, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger, GFL.

le mini-préambule un certain nombre de problèmes de traduction entre les versions française et russe du texte, qui ne vont pas sans créer de difficultés ; plusieurs expressions ont un sens différent selon qu'elles sont en russe ou en français. Les Américains affirment d'ailleurs qu'en négociant le texte introductif sur les contacts humains, les Français ont fermé les yeux sur le fait que la version russe est moins contraignante que la version française sur certains des points les plus importants[429]. Il faut alors attendre la « globalisation » de la négociation sur les contacts et l'information pour que la question du mini préambule puisse être définitivement réglée.

3. « Mariages rouges »

Comme pour la réunion des familles, la question des mariages entre citoyens issus d'Etats différents pose problème aux autorités de l'Est, qui y voient un nouvel instrument occidental pour briser la cohésion du bloc soviétique. La politique des pays communistes en matière de mariages binationaux est en effet particulièrement dure, toujours soumise à autorisation et restreignant les droits des époux. Alain Pierret – membre de la délégation française à la CSCE – raconte dans ses mémoires que, quelques années avant la CSCE, une secrétaire française travaillant à l'ambassade à Moscou avait fondé un foyer avec un Soviétique ; cherchant à rentrer en France avec sa famille, elle s'était vue limogée par l'ambassadeur Roger Seydoux car elle contrevenait à la loi de l'URSS, où prévaut le droit du sol, *jus soli* : « même pour de simples congés, les sorties d'enfants sont refusées »[430]. Mariée à un citoyen soviétique, la secrétaire devait rester à Moscou, ainsi que ses enfants.

L'objectif essentiel de la France et des Neuf sur ce thème est, comme pour les rencontres familiales, de faire reconnaître par la CSCE la nécessité d'un examen rapide et favorable des demandes de mariage et de déplacement en vue du mariage. La conférence doit donc régler trois questions : la délivrance des documents et visas de voyage, l'autorisation de mariage elle-même, l'autorisation d'établir son domicile dans un autre Etat participant[431]. Très vite, le problème des mariages devient l'un des points d'achoppement majeurs de la troisième corbeille.

En octobre 1973, l'Italie présente, au nom des Neuf, un texte sur les mariages entre citoyens issus d'Etats différents. Ce document suscite une réaction fort négative de la part des délégations des pays de l'Est, particulièrement de la RDA, de la Tchécoslovaquie et de la Bulgarie. Pour ces dernières, le fait de faciliter les mariages entre citoyens de nationalités différentes constitue un encouragement à des actes irréfléchis qui risquent d'aboutir à des divorces et, par conséquent, à des complications tant pour les personnes que pour les Etats dans leurs relations mutuelles[432]. Selon l'URSS, il s'agit d'une question qui concerne avant tout les

[429] Mémorandum pour Kissinger, 19 avril 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[430] Alain PIERRET, *De la case africaine à la villa romaine*, *op.cit.*, p.121.
[431] Document pour la sous-commission « contacts », novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[432] Note CSCE, 14 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.

Etats : chacun d'entre eux doit conserver un pouvoir d'appréciation arbitraire sur la demande en mariage. Pour ce faire, elle cherche à noyer les textes occidentaux sous des contrepropositions posant l'ensemble des problèmes liés aux mariages, du type « les Etats devront prendre des mesures pour assurer l'égalité des époux ». Or, pour la France, la CSCE n'est là que pour régler des questions relatives aux déplacements et non à la condition ou au statut des personnes, qui exigeraient de multiples négociations ultérieures[433].

Comme pour la réunion des familles, l'URSS reproche aux Neuf de ne pas mentionner, dans leurs propositions, les « droits et obligations » des candidats au mariage, ces obligations pouvant être invoquées si le requérant présente certaines caractéristiques d'intérêt national, notamment selon les responsabilités qu'il exerce et la connaissance qu'il peut avoir de certains dossiers[434]. Mais la principale objection de l'Est aux textes sur les mariages – qui vient confirmer la situation décrite par Alain Pierret – vise à ne pas permettre aux couples binationaux de s'installer dans le pays de leur choix[435].

En fin de compte, un accord sur les mariages entre personnes de nationalités différentes intervient le 18 décembre 1974, suite au compromis sur le mini-préambule qui satisfait les Soviétiques en raison de la mention des « conditions mutuellement acceptables »[436]. Il est prévu que, désormais, les autorités examineront « favorablement » les demandes d'autorisation d'entrée ou de sortie des personnes souhaitant se marier, de même que les demandes d'émigration de l'un des conjoints souhaitant habiter dans le pays de l'autre. En outre, les autorités devront, dans une certaine mesure, justifier leur refus, alors qu'elle n'avaient pas à le faire jusqu'à présent[437].

4. Les jeunes et les touristes, un moindre mal pour l'Est

Quand commence la deuxième phase de la CSCE, la RFA semble déterminée à obtenir la création d'un « centre multilatéral de coordination des échanges internationaux de jeunesse ». Cette idée s'inscrit dans le contexte post-soixante-huitard de l'époque, qui voit s'affirmer partout en Occident le droit de la jeunesse à faire entendre sa voix. Certaines délégations à Genève souhaitent ainsi profiter de la CSCE pour entamer une mise en adéquation entre l'éthique nouvelle révélée par les révoltes de 1968 et la pratique diplomatique d'une Europe qui tente de surmonter ses divergences.

Les pays de l'Est acceptent très tôt – dès novembre 1973 – la proposition allemande sur les échanges de jeunes. Celle-ci privilégie les échanges multilatéraux de jeunes et le rôle central des organisations de jeunesse. Or, pour la France, l'idée est acceptable si elle met en présence des individus plutôt que des organisations : les organisations de jeunesse française se montrent en effet réservées quant à l'idée d'un regroupement paneuropéen de la jeunesse ; elles

[433] Document pour la sous-commission « contacts », novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[434] Document pour la sous-commission « contacts », novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[435] Rapport spécial de la CIA sur les progrès et problèmes de la CSCE, 30 août 1974, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[436] Le compte-rendu détaillé des négociations est introuvable dans les archives.
[437] Dépêche AFP, 18 décembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.

craignent qu'un tel dialogue, face aux organisations structurées et politisées des pays de l'Est, ne soit générateur d'un déséquilibre préjudiciable aux associations occidentales[438] : vue la disparité de régime et de fonctionnement, on pense au Quai d'Orsay que le centre de coordination envisagé par Bonn passera rapidement sous le contrôle des groupes influencés par les pays socialistes et les partis communistes.

En outre, ces échanges doivent, selon Paris, se fonder de préférence sur des thèmes d'intérêt commun ou socioprofessionnels : il vaut mieux mettre l'accent sur les échanges de jeunes engagés dans la vie active, en insistant sur l'aspect formateur de la rencontre internationale. Si les Français pensent que tous les Etats européens devraient adhérer au Fonds européen de la Jeunesse, qui dépend du Conseil de l'Europe, ils estiment surtout que la priorité des efforts doit porter sur l'établissement de programmes bilatéraux d'échanges[439], jugés plus efficaces que les rencontres multilatérales.

Au fur et à mesure que la RFA précise ses intentions, la France et les autres pays occidentaux adoptent une position résolument négative vis-à-vis du projet allemand, que Bonn décide d'abandonner dès la fin de l'année 1973. Néanmoins, au début de 1975, les Allemands renouvellent leur proposition. Ils suggèrent ainsi que le centre en question soit implanté à Berlin, suscitant immédiatement l'opposition catégorique des Français qui font valoir le statut quadripartite de la ville ; ces derniers craignent de plus que cette initiative serve ensuite de prétexte à des propositions tendant à faire de Berlin le siège d'un éventuel organisme politique de la CSCE[440]. Paris refuse toute institutionnalisation de la conférence, même si elle ne concerne que les échanges de jeunes[441].

La France n'est pas seule à s'opposer au projet ouest-allemand ; elle est peu à peu rejointe par l'ensemble de ses partenaires des Neuf, à commencer par les Belges et les Britanniques, étonnés « de voir la délégation ouest-allemande, pour des raisons mystérieuses où l'intérêt personnel n'est peut-être pas étranger, sortir sans crier gare, mais non sans embarras, une proposition de dernière heure beaucoup plus ambitieuse »[442]. Au final, on parvient à dégager un texte commun sur les jeunes – qui ne fait aucune référence au projet ouest-allemand de centre multilatéral et répond parfaitement aux attentes françaises en matière de programmes bilatéraux et de formation professionnelle – ainsi qu'un document sur le tourisme[443].

Le tourisme correspond en effet à une autre section du chapitre sur les contacts. Les premières propositions occidentales sur ce thème sont plutôt bien accueillies par les pays de l'Est. Preuve en est que l'URSS fait connaître à la France, dès l'automne 1974, son souhait de signer un accord bilatéral de coopération sur le tourisme[444]. En se basant sur les archives de l'association France-URSS, Marie-Pierre Rey note que peu de Soviétiques visitent la France au

---

[438] Lettre de Jean Maheu, directeur de la Jeunesse et des activités socio-éducatives auprès du secrétaire d'Etat chargé de la jeunesse, des sports et des loisirs, à Jacques Chazelle, 12 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.
[439] Note CSCE non datée, « esquisse d'une position française sur les échanges de jeunes ». AMAE, CSCE, vol.17.
[440] Télégramme n°306/307, de Wormser, 28 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3057.
[441] Télégramme au départ n°49/52, vers Genève, de Courcel, 30 janvier 1975. AMAE, CSCE, vol.17.
[442] Télégramme n°118/20, de Fernand-Laurent, 27 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3057.
[443] Luigi Vittorio FERRARIS (ed.), *Report on a Negotiation : Helsinki-Geneva-Helsinki, 1972-1975*, *op.cit.*, p.314.
[444] Note n°69 de la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, 13 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.

cours des années 1960 et 1970 : ils sont 4000 en 1967, 8000 en 1969 et 10 000 par an en moyenne durant la décennie 1970. En revanche, plus nombreux sont les Français à se rendre en URSS, bien qu'il s'agisse principalement « de voyages de groupes organisés par l'intermédiaire des autorités soviétiques, et distillant rarement une connaissance réelle du pays » : 17 000 en 1965, 30 000 en 1967, 33 000 en 1971, 44 000 en 1973[445].

Un accord général se fait sur le texte relatif au tourisme le 9 avril 1975, malgré une réserve de la délégation italienne qui déplore le peu de place accordée au tourisme individuel[446]. L'Italie finit par accepter le document le 24 avril.

5. La question des formalités de voyage, pierre angulaire des contacts Est-Ouest

Au regard des Neuf, la CSCE doit jouer un rôle essentiel dans la libéralisation des possibilités de circulation entre l'Est et l'Ouest : « le nombre, le coût, la complication et la lenteur des formalités requises pour l'octroi des documents et autorisations de voyage, surtout à destination des pays occidentaux, représentent au total, dans les pays de l'Est, l'un des freins les plus efficaces aux mouvements des personnes avec l'étranger »[447]. Les membres de la Communauté Européenne envisagent par conséquent une série de propositions sur la simplification des formalités de voyage, dans lesquelles les pays communistes voient un moyen supplémentaire de faciliter l'exode de leurs propres citoyens.

L'Est exige ainsi que la conférence s'en tienne au mandat d'Helsinki qui prévoit la possibilité de déplacements pour raisons personnelles ou professionnelles et souhaite pouvoir maintenir un droit d'appréciation sur la qualité du requérant et de ses *desiderata*[448]. L'URSS fait ainsi immédiatement savoir que, dans le cas des travailleurs migrants, la circulation incontrôlée des personnes ne peut être considérée comme un progrès en soi[449]. Moscou dénonce comme irréaliste la prétention des Neuf à ce que les mêmes critères soient appliqués à toutes les demandes, « sans discrimination selon les pays d'origine ou de destination ». Jugeant cette critique en partie fondée, les Occidentaux décident de ne maintenir que leur demande de non-discrimination selon le pays de destination, ce qui apparaît le plus important à leurs yeux puisque le vrai problème n'est pas l'entrée mais la sortie des pays communistes[450].

Les Neuf proposent également d'assouplir les règlements relatifs aux déplacements, à l'intérieur du territoire des Etats participants, des ressortissants des autres Etats de la CSCE. Or, les Soviétiques se montrent très méfiants sur ce point, qui va à l'encontre de leurs pratiques. Il est en effet très difficile pour un étranger de se déplacer à l'intérieur de l'URSS, et

[445] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.306.
[446] Note CSCE, sous-commission « contacts », 9 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.17.
[447] Note pour la sous-commission « contacts », 19 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[448] Argumentaire des Neuf sur les formalités de voyage, 1er novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.
[449] Note CSCE, 14 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.17.
[450] Note pour la sous-commission « contacts », 19 novembre 1974. AMAE, CSCE, vol.17.

les diplomates occidentaux à la CSCE n'en sont que trop conscients, comme le montre le témoignage d'Alain Pierret à propos des années où il était en poste à Moscou :

> « Toute sortie, même proche, est un exercice relevant plus du parcours du combattant que de la routine. Les formalités administratives sont très contraignantes. Les diplomates ne peuvent s'éloigner du centre de la capitale de plus de quarante kilomètres, distance parfois réduite à une quinzaine seulement. Pour aller au-delà, il faut déposer une demande deux jours francs à l'avance ; l'accord n'est jamais acquis. »[451]

Les négociations sur ces sujets stagnent pendant des mois et constituent l'un des points noirs de la sous-commission sur les contacts, Brejnev craignant que des concessions de sa part sur ce thème entrainent une avalanche d'autres demandes et prolongent indéfiniment la conférence[452]. Pessimiste, Helmut Schmidt ne se fait pas d'illusions sur les allègements à attendre en ce qui concerne l'amélioration des contacts humains entre l'Est et l'Ouest ; il reste persuadé, selon le Quai d'Orsay, que, dans ce domaine, les arrangements bilatéraux se révèlent plus fructueux[453]. Les Français essayent de débloquer la situation en dégageant des projets occidentaux les seuls éléments réellement essentiels pour mieux les défendre[454] ; mais lorsqu'ils demandent aux Soviétiques de faire un geste similaire pour sortir de l'impasse, ces derniers affirment avoir « déjà jeté tout leur lest » et se trouver à la limite de leurs concessions[455].

Les Américains tentent eux aussi, durant la deuxième moitié de l'année 1974, de lever les obstacles qui obstruent les négociations en pressant Moscou de faire des concessions tout en priant leurs alliés de formuler une liste de requêtes minimales. Mais les Neuf, menés par la France, refusent cette stratégie, en partie pour des raisons tactiques, en partie parce qu'ils soupçonnent Washington d'être en collusion avec l'URSS. Les Etats-Unis sentent peu à peu qu'ils sont dans une situation délicate : ils craignent que, sans une rapide conclusion de la CSCE, leur déception ne conduise les Soviétiques à se montrer plus durs dans d'autres domaines des relations Est-Ouest, à l'instar des MBFR ; ils redoutent également qu'une conclusion trop hâtive dégrade les relations transatlantiques[456]. En octobre 1974, en vue de la venue de Gierek à la Maison Blanche, Kissinger suggère à Ford d'amener le dirigeant polonais à faire des concessions sur le plus libre mouvement des personnes et les contacts Est-Ouest[457]. En parallèle, les Américains entreprennent de faire comprendre aux Soviétiques que la Maison Blanche doit tenir compte des impératifs de la politique intérieure des Etats-Unis : l'administration Ford doit créer un consensus national à l'égard de la politique d'amélioration

---

[451] Alain PIERRET, *De la case africaine à la villa romaine*, *op.cit.*, p.123.
[452] Mémorandum américain non daté, dossier « NATO (1) », Box 15, NSA. Presidential Agency File, GFL.
[453] Note CSCE n°126, 28 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[454] Télégramme n°4039/55, de Fernand-Laurent, 22 novembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[455] Télégramme n°337/40, de Fernand-Laurent, 10 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3119.
[456] Mémorandum américain non daté, dossier « NATO (1) », Box 15, NSA. Presidential Agency File, GFL.
[457] Mémorandum de Kissinger, 8 octobre 1974, dossier « 10/8/74 – Poland – First Secretary Gierek (4) », NSA. Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.

des relations soviéto-américaines. Or, les questions humanitaires jouent désormais un grand rôle dans ce processus et Moscou s'en aperçoit dans les premiers mois de 1975[458].

Ainsi, les Soviétiques commencent à se montrer plus souples sur les formalités de voyage à partir d'avril 1975[459]. Mais ce n'est qu'à partir du moment où la France et le Royaume-Uni, s'appuyant sur l'idée émise par Kissinger pendant l'été 1974, proposent de négocier ensemble les textes sur l'information et ceux sur les contacts que les discussions reprennent de la vigueur, à la fois sur les formalités de voyage, sur le mini préambule et sur la proposition bulgaro-polonaise concernant les contacts entre institutions gouvernementales.

Lorsque les pays de l'Ouest présentent le document contenant leurs propositions globalisées, la réaction soviétique est d'abord très négative, malgré l'abaissement des requêtes occidentales par rapport à leurs positions initiales[460]. Selon la délégation italienne, l'attitude des représentants de l'Est s'explique probablement par l'effet de surprise que provoque l'initiative des Etats de l'OTAN[461]. Inquiets, les Soviétiques restent sur la défensive, tentent de diviser les alliés atlantiques et essayent d'intimider les délégations occidentales qu'ils estiment les plus faibles[462]. Cette attitude déclenche un véritable réflexe protecteur chez les Américains. Parce ce qu'il leur faut répondre aux attentes de leur opinion publique et du Congrès et en finir avec une conférence jugée interminable, mais aussi parce que des progrès à la CSCE pourraient entraîner une évolution similaire dans les discussions sur les MBFR à Vienne, les Etats-Unis décident de prendre les choses en main en adoptant une position plus ferme dans la défense des textes occidentaux, d'autant plus qu'on estime à Washington que certains alliés se montrent hésitants face aux pressions soviétiques visant à émasculer les textes sur les contacts[463].

De fait, c'est véritablement à la suite des entretiens entre Kissinger et Gromyko à Vienne en mai 1975, lorsque les deux hommes ordonnent à leurs délégations à Genève de négocier simultanément les contacts humains et le reste de la troisième corbeille, que Moscou accepte de procéder selon la méthode occidentale, la seule capable de lui permettre de terminer la conférence à l'été 1975.

Les Soviétiques admettent ainsi que les Etats participants puissent « faciliter de plus larges déplacements de leurs ressortissants », ce qui répond à la volonté occidentale d'intensifier les déplacements de personnes entre les pays[464] ; ils donnent également leur accord à ce qu'un paragraphe spécial soit dédié aux contacts et échanges d'information en matière religieuse, à la grande satisfaction de la très catholique Pologne. En échange, le sous-titre du paragraphe

---

[458] Mémorandum pour Kissinger, septembre 1974, dossier « USSR (2) », Box 16, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[459] Note CSCE, 10 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.17.
[460] Télégramme de la cellule de crise de la Maison Blanche, 28 mai 1975, dossier « May 26 – June 3, 1975 – Europe – TOHAK (3) », NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger, GFL.
[461] Luigi Vittorio FERRARIS (ed.), *Report on a Negotiation*, *op.cit.*, p.322.
[462] Télégramme de la cellule de crise de la Maison Blanche, 28 mai 1975, dossier « May 26 – June 3, 1975 – Europe – TOHAK (3) », NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger, GFL.
[463] Mémorandum pour Brent Scowcroft, 27 mars 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (2) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[464] Mémorandum du Département d'Etat américain, d'Arthur A. Hartman à Kissinger, 29 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

« formalités de voyage », voulu par les Occidentaux, est remplacé par « déplacements pour raisons personnelles ou professionnelles », envisagé par l'Est. L'URSS consent par ailleurs à abandonner l'idée bulgaro-polonaise selon laquelle le texte relatif aux contacts entre organisations – par opposition à ceux entre individus – soit mentionné en premier dans le chapitre sur les contacts humains : elle cède à l'ultimatum de l'Ouest de ne garder ce texte que s'il figure en dernier[465]. Il est clair pour les Occidentaux que Moscou est désormais bien décidé à expédier la deuxième phase de la conférence pour rapidement réunir le sommet final. Quant au mini préambule, sa version occidentale est agréée par l'Est dès la fin mai 1975, à l'exception de son dernier paragraphe – sur la mise en œuvre immédiate des dispositions de l'Acte final sur les contacts – qui fait l'objet de nouvelles discussions dans les derniers jours de la conférence, en juin-juillet 1975. Une traduction qui satisfait tout le monde est finalement trouvée, mais au prix d'une « magnifique erreur grammaticale »[466] dans les versions française et italienne du texte ; quoi qu'il en soit la position occidentale est sauvegardée sur la nécessité d'appliquer immédiatement les décisions relatives aux contacts humains.

Au total, la rubrique de l'Acte final consacrée aux « contacts entre les personnes » est subdivisée en huit sous-rubriques. Quantitativement, les dispositions sur la réunion des familles constituent le texte le plus important de la troisième corbeille.

En Occident comme chez les dissidents soviétiques, beaucoup se montrent circonspects quant à la volonté de l'Est d'appliquer les dispositions de la CSCE relatives aux contacts humains. Nombre de défenseurs des droits de l'homme estiment qu'étant donné le besoin soviétique en transfert de technologie et de crédits américains, l'amendement Jackson-Vanik reste plus efficace que la CSCE, où les Etats-Unis risquent de se faire rouler dans la farine[467]. D'autres sont même profondément déçus, à commencer par les Juifs qui déplorent que la cause de leurs coreligionnaires d'URSS ne soit pas évoquée dans l'Acte final et qu'on lui préfère celle des journalistes étrangers, « problème si mineur qu'il n'a aucun sens »[468]. L'Union des Conseils pour les Juifs soviétiques demande à Gerald Ford de compenser cet oubli en évoquant, dans son discours d'Helsinki en juillet 1975, le droit à l'émigration des Juifs du bloc de l'Est et le cas du docteur Shtern, endocrinologiste juif condamné à huit ans de camp de travail en URSS pour trafic de denrées alimentaires[469]. De plus, les principales organisations juives américaines transmettent au président une liste de personnes ayant échoué à émigrer afin qu'elle soit donnée à Brejnev[470]. En réponse, l'administration Ford précise que l'émigration en général fait partie des sujets négociés à la CSCE et que, dans son discours, le président soulève

[465] Mémorandum du Département d'Etat américain, d'Arthur A. Hartman à Kissinger, 29 mai 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (3) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[466] Luigi Vittorio FERRARIS (ed.), *Report on a Negotiation*, *op.cit.*, p.326.
[467] Télégramme de l'ambassade américaine à Moscou, 18 juin 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (5) », Box 20, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[468] Télégramme de l'ambassade américaine à Moscou, 18 juin 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (5) », Box 20, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[469] Télégrammes de l'Union des Conseils pour les Juifs soviétiques, 24 juillet 1975. Dossier "Helsinki Agreements. General", Box 4, Bobbie Greene Kilberg Files, GFL.
[470] Lettre du rabbin Israel Miller, président de la conférence des présidents des principales organisations juives américaines, et de Stanley H. Lowell, président de la conférence nationale pour les Juifs soviétiques, à Gerald Ford, 24 juillet 1975. Dossier « Miller, Rabbi Israel », Box 2, NSA. Presidential Name File. GFL.

la question des droits de l'homme[471]. Cela n'empêche pas ce dernier d'aborder auprès de Brejnev, à Helsinki, le problème spécifique des Juifs soviétiques, tout en réitérant son engagement en faveur de la détente[472].

Cette conversation entre Ford et Brejnev tout comme les entretiens de Sauvagnargues avec Gromyko en mars 1975 prouvent que les Occidentaux essayent très tôt de savoir si les pays de l'Est sont prêts à tenir leurs engagements. D'après un membre de la Chambre des Représentants des Etats-Unis ayant entrepris de faire le tour des capitales d'Europe de l'Est pour voir comment la troisième corbeille pourrait y être appliquée, les autorités des pays socialistes sont conscientes qu'elles viennent de signer un accord qui les engage à agir dans le domaine des contacts humains[473]. Cela n'empêche pas la plupart des décideurs du bloc de l'Est de continuer, dans leurs discours, à relativiser l'importance des mesures sur les contacts : recevant l'ambassadeur des Etats-Unis à Yalta quelques jours après la signature de l'Acte final, Brejnev affirme qu'en URSS, ceux qui veulent partir partent, à l'exception des personnes travaillant dans des domaines touchant à la sécurité de l'Etat, et que de toute façon, la question de ceux qui veulent quitter un pays est mineure par rapport à celle qui consiste à tout faire pour préserver le monde de la guerre et œuvrer en faveur de la paix. Le maître du Kremlin dit avoir consacré toute sa vie à cette dernière[474] qui, on l'a vu, tient une place de choix dans l'argumentation soviétique visant à combattre la troisième corbeille et à privilégier les principes de non-recours à la force et d'inviolabilité des frontières contenus dans la première.

Si la France se dit plutôt satisfaite du contenu de la troisième corbeille, ce n'est pas le cas de certains de ses alliés, comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, qui la jugent trop légère et même, pour Kissinger, « inapplicable »[475]. A Washington, nombreux sont les membres du parti républicain originaires d'Europe de l'Est qui, dépités par son contenu et déçus de voir que Ford a confirmé le *statu quo* européen à Helsinki, se rangent derrière le gouverneur Reagan dans la course à l'investiture[476]. Pourtant, ces conservateurs auraient bien des raisons d'être satisfaits

---

[471] Mémorandum pour Kissinger, 8 septembre 1975. Dossier « Miller, Rabbi Israel », Box 2, NSA. Presidential Name File. GFL.

[472] Entretien Ford/Brejnev, 30 juillet 1975, Helsinki. Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions. GFL. A Helsinki, le secrétaire général du PCUS dit ne pas comprendre pourquoi la question juive crée des difficultés. Il explique que le nombre de gens qui demandent à quitter l'URSS ne cesse de diminuer au fil des ans : ils étaient 26 800 en 1972, 26 000 en 1973, 14 000 en 1974, 5000 en 1975. En outre, toujours selon Brejnev, entre 1945 et 1975, 98,4% des personnes qui ont demandé à émigrer en ont reçu l'autorisation, soit 116 000 personnes. Ce qu'il ne dit pas, c'est que c'est à cause de l'amendement Jackson-Vanik que l'URSS a durci sa législation sur l'émigration des Juifs et a divisé par trois le nombre de personnes autorisées à partir. Conscient de cette situation, Ford précise que si les chiffres de l'émigration étaient plus encourageants, certains députés américains encore réticents seraient prêts à revoir la législation sur les relations commerciales avec l'URSS ; il encourage ainsi Moscou à accroître le nombre de sorties, car « c'est l'apparence qui fait la différence ».

[473] Lettre de Leonard H. Marks à Carl Albert, Président de la Chambre des Représentants, non datée. Dossier "Helsinki Agreements. Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs (1) (2)", Box 4, Bobbie Greene Kilberg Files, GFL.

[474] Télégramme de l'ambassade américaine à Moscou, 15 août 1975, dossier « USSR (19) », Box 18, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[475] Entretien Ford/Kissinger/Wilson/Callaghan, 30 mai 1975, Bruxelles, Box 12, NSA. Memoranda of conversations, GFL.

[476] Mémorandum pour Brent Scowcroft et Max Friedersdorf, de Jack Calkins, 24 octobre 1975, dossier « CSCE, 1975 WH (6) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

s'ils savaient la mauvaise surprise que constituent les dispositions de la troisième corbeille pour les plus hautes autorités soviétiques.

En effet, si Brejnev, ravi à l'idée d'obtenir l'assentiment des Occidentaux quant à la mainmise de l'URSS sur l'Europe orientale, affiche un triomphalisme insolent au moment de la conclusion des travaux de la conférence, un certain nombre de responsables soviétiques est inquiet des effets que pourrait engendrer la troisième corbeille. Doubinine, responsable de la troisième corbeille au sein de la délégation d'URSS à Genève, confie à l'un de ses homologues français Alain Pierret au dernier jour des négociations : « Vous ne savez pas ce que vous avez gagné ! »[477]. Valerian Zorine, ancien ambassadeur en France et qui a pris part aux pourparlers d'Helsinki, n'hésite pas à déclarer à ses collègues que « c'est de là que viendra tout le mal »[478]. Même Anatoly Kovalev, chef de la délégation soviétique, est conscient des effets inattendus que risque de produire la CSCE sur le bloc de l'Est[479]. Derrière l'unité de façade et une propagande officielle acclamant le sommet d'Helsinki, les dirigeants soviétiques sont divisés quant à l'appréciation globale à accorder à l'Acte final.

Au sein d'un *Politburo* abasourdi par le texte final, seul Gromyko soutient Kovalev lorsqu'il présente le document à Moscou, comme le rapporte Anatoly Dobrynine, ambassadeur soviétique à Washington de 1962 à 1986. D'après lui, si, durant les négociations, le ministre des Affaires étrangères a informé de temps à autre Brejnev et les membres du *Politburo* du progrès des négociations en troisième commission, ces derniers ont porté peu d'attention à une phraséologie qu'ils jugeaient complexe et relevant de la routine diplomatique. Mais, quand les discussions de la troisième corbeille se terminent et que le résultat est dévoilé dans sa totalité devant le *Politburo*, ils sont stupéfaits. S'ouvre alors un débat pour savoir si l'URSS doit signer ou non les documents : Gromyko parvient finalement à convaincre ses camarades que le gouvernement soviétique est maître dans son pays et qu'il est donc le seul à pouvoir décider ce qui interfère ou non dans les affaires intérieures[480].

Le ministre obtient un soutien de poids en la personne de Iouri Andropov, chef du KGB, pour qui il est nécessaire de faire des concessions sur le papier, pas dans les faits[481]. Ainsi, dans un discours daté de juin 1975, Andropov démontre clairement que le Kremlin fera tout ce qu'il peut, y compris dans les pays satellites de l'URSS, pour limiter les conséquences de la troisième corbeille sur la société et le système socialistes[482]. Quoi qu'il en soit, Brejnev tient absolument à signer l'Acte final qui, à ses yeux, équivaut à la reconnaissance définitive du *statu quo* politique et territorial européen par l'Occident. Aussi le Secrétaire général du PCUS, qui fait de la CSCE une affaire personnelle, considère-t-il que la réunion d'une troisième phase au sommet constitue à elle seule un grand succès pour l'URSS. En outre, depuis 1972, Brejnev

---

[477] Alain PIERRET, *De la case africaine à la villa romaine*, *op.cit.*, p.254.
[478] Entretien avec Paul Poudade, 16 décembre 2008.
[479] Svetla SAVRANSKAYA, « Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act », in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, *op.cit.*, p.179.
[480] Anatoly DOBRYNINE, *In confidence*, New York, Time Books, 1995, pp.345-346.
[481] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki Process, 1969-75 », *art.cit.*, p.78.
[482] Télégramme de l'ambassade américaine à Moscou, 24 juillet 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE EXDIS (7) », Box 20, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

tient seul les rênes de la politique étrangère soviétique et croit en la possibilité de « faire la paix avec l'impérialisme » ; il diffère de ses collègues du *Politburo* en ce qu'il est moins dépendant, en tant que Secrétaire général, « des stéréotypes idéologiques et qu'il lui est permis, contrairement aux autres, d'ignorer les vaches sacrées quand c'est nécessaire »[483].

Jacques Andréani note que, suite au sommet d'Helsinki de l'été 1975, la propagande du Parti cherche « à dénoncer le danger de l'infiltration des idées étrangères, à prêcher la vigilance et à souligner qu'il importe de ne pas se tromper sur la signification du document d'Helsinki. De plus, le régime entend montrer aux dissidents que le pouvoir en place n'a pas vraiment l'intention d'appliquer les dispositions relatives aux droits de l'homme. »[484]

En d'autres termes, explique Daniel Thomas, si l'URSS et ses alliés acceptent la troisième corbeille et les principes du Décalogue relatifs aux droits de l'homme et à l'autodétermination des peuples – normes en contradiction avec l'idéologie, la structure et les pratiques soviétiques – c'est parce qu'ils sont persuadés que les gains politiques et même économiques de la CSCE dépassent les risques posés par la troisième corbeille et la proclamation du respect des droits de l'homme. La reconnaissance et la légitimation du bloc de l'Est par l'ensemble des pays occidentaux et des NNA fournit une valeur intrinsèque nouvelle au pacte de Varsovie[485].

Dans tous les cas, l'Acte final d'Helsinki, et en particulier la troisième corbeille, « n'est pas un texte de compromis entre deux idéologies, mais un document imbu de valeurs libérales réaffirmées de manière oblique, ambiguë ou atténuée »[486]. Il constitue une étape supplémentaire dans l'avancée de l'influence idéologique occidentale au sein du monde soviétique et vient compléter la « victoire du blue-jean » évoquée par Michel Jobert en 1973 pour démontrer à Gromyko la percée en URSS de ce *soft power* qu'est la culture américaine. Comme le souligne Pierre Grosser, « Helsinki correspond au renversement du rapport de force idéologique : désormais ce sont les pays de l'Est qui sont crispés sur leur souveraineté et craignent une idéologie émancipatrice venue de l'extérieur »[487]. Par ailleurs, grâce aux Neuf surtout, mais aussi à l'appui des Neutres aux positions occidentales, le texte de la troisième corbeille est le plus long de l'Acte final.

Naît ainsi ce qu'on appellera dans les années 1990 la « sécurité coopérative », à savoir que « la sécurité ne constitue pas un jeu à somme nulle dans lequel un Etat pourrait renforcer sa sécurité nationale aux dépens des autres, mais une entreprise menée de concert entre des acteurs politiques qui tiennent compte de leurs préoccupations mutuelles et, par ailleurs, se considèrent comptables des actes pris dans le cadre de leur politique intérieure aussi bien qu'extérieure »[488].

---

[483] Anatoly CHERNYAEV, *Moia zhizn' i moe vremia*, Moscou, 1995, p.292. Cité par Svetla SAVRANSKAYA, « Unintended Consequences », *art.cit.*, p.179.
[484] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.106.
[485] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki Effect*, *op.cit.*, pp.262-264.
[486] Victor-Yves, GHEBALI, « Les valeurs de la Grande Europe, produit du laboratoire politique de la CSCE », *art.cit.*, p.63.
[487] Pierre GROSSER, *Les temps de la guerre froide*, Bruxelles, Complexe, 1995, p.284.
[488] Victor-Yves GHEBALI, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE », *art.cit.*, p.268.

CHAPITRE 8. VERS LA CONVERGENCE DES MODELES ? LA FRANCE ET LA DEUXIEME CORBEILLE

Dès la déclaration de Bucarest de juillet 1966, les pays de l'Est envisagent d'intégrer un volet économique, scientifique et technique à la future conférence sur la sécurité européenne. Renouvelant leur souhait en 1969, ils reçoivent une réponse positive de la part des Occidentaux, qui conditionnent leur accord définitif à l'insertion, dans l'ordre du jour de la conférence, des questions touchant à la protection de l'environnement – une préoccupation nouvelle en Occident qui naît dans les années 1960 – et, surtout, au problème de la circulation des hommes, des idées et des informations. Au total, la deuxième corbeille de la CSCE regroupe cinq domaines de coopération, qui correspondent, à Genève, à cinq sous-commissions : échanges commerciaux, coopération industrielle et projets d'intérêt commun, science et technique, environnement, coopération dans d'autres secteurs.

De 1966 à 1975, les objectifs des membres du pacte de Varsovie pour ce qui est de la deuxième corbeille ne varient guère. Dans le discours qu'il prononce à Helsinki en juillet 1973, Gromyko préconise l'organisation en Europe d'une coopération économique à long terme, tant multilatérale que bilatérale : cette affirmation laisse penser aux pays de l'OTAN que l'un des buts essentiels de l'URSS à la CSCE est d'obtenir un plus large accès aux ressources financières, à la science et à la technologie de l'Occident, accès qu'elle n'a pu s'assurer bilatéralement ou par des négociations avec la CEE[1]. Doit ainsi être posé d'emblée le problème des relations entre la Communauté et le Comecon, omniprésent durant les discussions de Genève.

Si la part des pays du Marché commun dans le commerce extérieur de l'URSS est passée de 8,5% à 16% entre 1971 et 1974[2], c'est avant tout le fait de négociations commerciales bilatérales. Pourtant, dans la première moitié des années 1970, le taux de croissance économique de l'URSS ne cesse de diminuer et le Kremlin cherche de nouveaux moyens pour remédier à cette situation. De fait, Brejnev et Gromyko savent qu'il est temps pour eux d'admettre la viabilité de la CEE pour en tirer profit, d'où le discours du premier secrétaire du PCUS devant le Congrès soviétique des unions du commerce en mars 1972[3]. En août 1973, Brejnev envoie un protocole secret au PCF pour clarifier la nouvelle position de Moscou à ce sujet : il insiste sur la nécessité d'établir des relations commerciales entre la CEE et le Comecon[4]. Pour ne pas perdre la face, le Kremlin justifie l'évolution de sa position en s'appuyant sur une argumentation selon laquelle l'avenir économique de l'Europe ne peut se concevoir sans la participation de l'URSS qui, seule, dispose de ressources naturelles

[1] Document OTAN, C-M (73) 75, 17 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.29.
[2] Marie-Pierre REY, « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », *art.cit.*, p.61.
[3] Voir le chapitre 4.
[4] Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki Process, 1969-75 », *art.cit.*, p.70.

abondantes[5]. Il lie cependant la pleine reconnaissance de la CEE par l'URSS à la reconnaissance du *statu quo* territorial européen par les Occidentaux[6].

En parallèle, la diplomatie soviétique s'efforce de rehausser le prestige du Comecon et de le faire admettre par la communauté internationale comme l'homologue de la CEE. C'est dans le cadre de cette nouvelle tactique qu'il faut placer la proposition soviétique d'instaurer des rapports entre les deux instances. Les Neuf voient dans cette attitude une manœuvre pour éviter un débat à la CSCE sur les problèmes économiques concrets, sous prétexte que l'examen de ces questions serait bilatéralement entrepris par le Comecon et la Communauté[7]. Le Quai d'Orsay estime que Moscou veut surtout éviter que ses satellites noue des relations bilatérales avec la CEE, d'où l'utilisation du Comecon qui en deviendrait l'interlocuteur obligé[8].

En effet, les autres pays de l'Est adoptent une attitude plus réaliste et, dans certains cas, reconnaissent *de facto* la Communauté européenne : la Pologne établit des contacts visant à un accord sur les textiles ; la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie passent des accords techniques avec la CEE sur le commerce des produits agricoles ; la Roumanie se rapproche du Marché commun pour obtenir un statut de privilégié auprès des partenaires de la Communauté[9].

Malgré cela, l'attitude soviétique à l'égard du Marché commun demeure très méfiante et, encore en 1974, les organes du PCUS parlent de la CEE avec un dédain croissant[10]. Celle-ci est perçue comme un ensemble économique fermé et discriminatoire et l'embryon d'un nouveau bloc politique, voire militaire[11]. En outre, il est clair que l'URSS envisage la CSCE comme un instrument permettant l'instauration d'une coopération de l'Atlantique à l'Oural sous la forme de grands projets – en matière d'énergie ou d'environnement par exemple – qui remplacerait les mécanismes de la CEE[12] ; mais obnubilés par les résultats de la première corbeille, les Soviétiques préfèrent ne pas saper leurs chances d'aboutir au *statu quo* territorial en provoquant les Occidentaux sur cette question. Le Quai d'Orsay explique cette position ambivalente de l'URSS par l'extension du *condominium* soviéto-américain à tous les domaines de coopération :

> « Jusqu'à une époque récente, on aurait pu penser que la formation d'une entité européenne plus autonome, dans la mesure où elle pourrait affirmer des intérêts divergents de ceux des Etats-Unis et soulever de délicats problèmes au sein de l'Alliance Atlantique, présenterait des avantages pour la diplomatie soviétique. En fait, le rapprochement de Moscou avec Washington a modifié les données du problème. A partir du moment où ils ont décidé de régler les principales questions mondiales en tête à tête avec les Américains, les Soviétiques ne peuvent que redouter de voir

[5] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[6] Suvi KANSIKAS, *Bloc-building and interdependence. The Soviet Union, the CMEA and the policy towards the EEC, 1969-1976*, à paraître.
[7] Document CPE, CSCE *ad hoc*/RC(73)36 Projet, 6 septembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[8] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[9] Angela ROMANO, « Western Europe's self assertion towards the superpowers : the CSCE chance and its aftermath », *art.cit.*, p.158.
[10] Note de l'ambassade de France en URSS, 28 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3721.
[11] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 5 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.
[12] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 5 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.

émerger de nouveaux centres de puissance qui risqueraient de remettre en cause un équilibre mondial dont ils n'ont qu'à se féliciter. »[13]

Aux yeux de la diplomatie française, la crise énergétique ne fait que consolider l'entente soviéto-américaine en ce qu'elle permet aux deux Grands de souligner leur caractère de puissances hors pair par rapport à l'Europe et au Japon et qu'elle met à l'épreuve la solidarité de l'Europe occidentale avec les Etats-Unis et celle des Etats européens entre eux.

Quoi qu'il en soit, les négociations de la deuxième corbeille ne débouchent pas sur une coopération fructueuse entre la CEE et le Comecon. Les discussions de Genève ne sont d'ailleurs pas celles d'une conférence économique à proprement parler. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres instances, on ne négocie pas à la CSCE des mesures précises et détaillées basées sur des tableaux statistiques. On ne cherche pas non plus à atteindre des objectifs chiffrés en termes de volume d'échanges ou de production. La marge de manœuvre des négociateurs est en effet très limitée : la diversité des régimes économiques représentés à Genève et la nature très différente de la CEE et du Comecon font qu'il est impossible pour les pays de la CSCE de pouvoir engager des discussions concrètes. Le Comecon n'a rien d'un marché commun et constitue essentiellement une instance chargée de coordonner les plans de production nationaux. Les échanges commerciaux et la coopération technique et scientifique en son sein ne s'accomplissent que sur la base d'accords bilatéraux entre les différents pays membres. L'organisation n'émet que des recommandations que ses membres ne sont pas forcés de suivre. Il n'y a donc aucune politique d'échanges extérieurs commune comme dans la CEE[14]. De fait, l'objectif soviétique visant à l'amélioration des relations entre la Communauté et le Comecon *via* la CSCE s'avère d'emblée compromis.

Le rapprochement entre les deux instances a lieu en dehors de la conférence. Devant le déficit croissant de leur commerce extérieur, du fait des quotas imposés par Bruxelles aux neuf pays du Marché commun, les Etats d'Europe orientale accélèrent, dès 1974, les discussions entre le Comecon et la CEE et reconnaissent le rôle de la Commission à l'été 1974[15]. Mais, là encore, les différences structurelles qui séparent les deux instances ne permettent pas d'aboutir à un véritable accord.

Dès la première phase de la CSCE, les ministres des Affaires étrangères de Hongrie et de RDA – ces deux pays sont considérés comme les vitrines économiques du pacte de Varsovie – déposent un projet de déclaration sur le « développement de la coopération économique, commerciale, scientifique et technique, ainsi que dans le domaine de l'environnement »[16]. Ce document, qui reflète les grandes lignes des Recommandations finales des consultations d'Helsinki, met l'accent sur des dispositions de caractère général et sur l'élimination des obstacles au développement du commerce. A ce titre, il réclame la suppression de toute discrimination par l'application généralisée de la clause de la nation la plus favorisée. Si les

[13] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 23 janvier 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[14] Note de la sous-direction d'Europe orientale, 14 février 1972. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3017.
[15] Suvi KANSIKAS, *Bloc-building and interdependence. The Soviet Union, the CMEA and the policy towards the EEC, 1969-1976*, à paraître.
[16] Note CSCE n°217, 10 juillet 1973. AMAE, Europe 1971-76, Hongrie, vol.3337.

Etats de la CEE sont visés dans une partie du dispositif, ils le sont de manière implicite et non polémique[17]. En outre, dans un autre projet de texte présenté en septembre 1974, les pays de l'Est considèrent, dans le droit fil des conceptions socialistes de l'économie, les accords bilatéraux et multilatéraux comme la clef de voûte de la coopération et ne laissent aucune place aux accords non-gouvernementaux et aux individus[18].

Ainsi, comme s'y attendaient les Etats de l'Ouest, l'objectif majeur de l'URSS, dicté par son besoin de réaliser les premiers plans privilégiant les industries légères et la production de biens de consommation, est d'obtenir l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée et, de ce fait, l'abolition des pratiques commerciales restrictives. Cela pose le problème de la réciprocité des avantages économiques et commerciaux. Moscou confirme également son souhait de voir la conférence favoriser la mise en chantier de grands projets européens de coopération industrielle ainsi que la « définition d'un cadre approprié pour le développement d'une coopération scientifique et technique » qui lui permettrait de moderniser ses infrastructures et de « mettre en valeur ses ressources naturelles par l'obtention de crédits pour l'achat de biens d'équipement et de matériel de haute technologie »[19]. En faisant adopter ce qui s'apparente à des lois-cadres internationales, les pays de l'Est entendent stabiliser les échanges économiques Est-Ouest : depuis les années 1960, ils s'efforcent d'obtenir auprès des Occidentaux – comme c'est le cas de l'URSS avec la France, l'Italie et la RFA – des accords de coopération à long terme. Leurs besoins en investissements, en devises fortes, en produits agricoles et en brevets industriels nécessitent l'établissement d'un cadre fixe limitant l'intensité des variations inévitables qui affectent les relations entre Etats à systèmes économiques et sociaux différents[20]. Les pays de l'Est ne proposent cependant, aux yeux des Français, que des déclarations d'intention qui ne sont pas différentes, par leur nature et leur contenu, « de ce qui a été dit bien souvent dans les enceintes internationales »[21], c'est-à-dire rien qui soit de nature à apporter une transformation décisive[22]. Face à cela, comment la France et ses alliés occidentaux abordent-ils le volet économique, scientifique et technique de la CSCE ?

Depuis les années 1970, la deuxième corbeille de la CSCE est toujours restée dans l'ombre des deux autres. S'il est vrai que ses apports sont plus faibles, elle n'est pourtant pas une coquille vide. Dès les PMP, tous les pays participants à la conférence se sont fixés des objectifs bien précis à atteindre durant les négociations de la deuxième commission. La France ne fait pas exception à la règle. Sa position est toutefois difficile à dégager dans la mesure où elle se confond la plupart du temps avec celle de ses partenaires du Marché commun, dont le rôle au sein de cette commission est prépondérant. Car s'il est bien un domaine où la Communauté

---

[17] « Les Etats appartenant à des organisations économiques et commerciales qui n'ont pas un caractère paneuropéen, aideront à veiller à ce que ces organisations soient en stricte conformité avec la Charte des Nations Unies et incitent au développement des relations commerciales et économiques internationales sur une base du profit mutuel. »

[18] Télégramme n°3607/23, de Fernand-Laurent, 28 septembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.

[19] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente*, *op.cit.*, p.226.

[20] Robert CHARVIN, « La souveraineté et la CSCE » in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le Pouvoir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, p.1025.

[21] Note CSCE, 13 février 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

[22] Voir l'état des lieux, au début de chaque partie ou sous-partie, sur la situation de la coopération Est-Ouest au début de la CSCE pour l'ensemble des thèmes de la deuxième corbeille.

européenne réussit, au cours de la CSCE, à se faire entendre en tant que groupement d'Etats, c'est naturellement en matière économique et commerciale, d'autant plus que les Etats-Unis préfèrent négocier directement avec les pays de l'Est l'ensemble des thèmes de la deuxième corbeille[23] et laisser les Européens mener la danse à Genève. Ils leur recommandent toutefois de veiller à ne pas compromettre les intérêts occidentaux et de se contenter de proclamer des généralités[24].

Le groupe *ad hoc* constitué par les Neuf pour la deuxième corbeille est uniquement composé d'experts en économie issus des Etats membres et de représentants de la Commission européenne ; élaborant les stratégies à suivre et travaillant sur les documents présentés par chacune des neuf délégations, il se montre particulièrement efficace dans les négociations qui l'opposent aux Soviétiques. Un petit nombre de documents seulement permettent donc de définir le point de vue spécifique de la France à l'égard des thèmes de cette corbeille ; on parvient toutefois à en savoir plus sur l'opinion des dirigeants français en élargissant le corpus de sources aux textes qui se réfèrent à la coopération économique menée par la France avec les pays du Comecon.

Si la deuxième corbeille constitue un ensemble à part, au sein de la conférence, en ce qu'elle n'est pas composée de diplomates à proprement parler, cela n'empêche pas les responsables politiques des pays participants de s'y intéresser. En France, Valéry Giscard d'Estaing, en bon économiste, y prête davantage attention que son prédécesseur. Il faut dire que, ministre des Finances de Charles de Gaulle (de janvier 1962 à janvier 1966) puis de Georges Pompidou, Giscard n'a jamais caché son intérêt pour l'amélioration des échanges entre les deux côtés du rideau de fer ; il est d'ailleurs à l'origine du premier accord commercial franco-soviétique de la détente, signé à Paris à l'automne 1964 et prévoyant une augmentation de plus de 60% des échanges entre les deux pays[25]. Dix ans plus tard, c'est en tant que président de la République qu'il conclut avec Brejnev un triple accord économique sur cinq ans portant sur la coopération industrielle, le crédit et l'achat de gaz naturel soviétique[26]. Sa préface, qui fait l'apologie du libéralisme, à l'ouvrage de Samuel Pisar, *Transactions entre l'Est et l'Ouest*, témoigne de sa vision des rapports économiques entre les deux blocs :

> « Il est essentiel de voir que lorsque des pays vivant sous des régimes différents acceptent de respecter d'un commun accord certaines règles du jeu de leurs relations, ces clauses amorcent déjà cette rationalité supra-nationale que tous les hommes de bonne volonté essaient d'établir au-dessus des frontières. […]
>
> Lorsqu'il n'existe entre deux pays que des relations diplomatiques, le drame est toujours derrière la porte, car le succès de l'un ne peut être que l'échec de l'autre, avec tout ce qu'il

[23] Qu'il s'agisse de la clause de la nation la plus favorisée, du meilleur accès à l'information économique, des conditions de travail des hommes d'affaires, de la coopération scientifique et technologique, de l'agriculture, de l'environnement, de la santé publique, des transports, de la recherche océanographique ou de l'énergie, les Américains privilégient la négociation bilatérale avec les pays de l'Est. Télégramme de Stoessel, 25 janvier 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE NODIS (3) », Box 21, National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[24] Télégramme d'Ingersoll, 12 décembre 1974, dossier « Belgium – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (3) », Box 1, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[25] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.34.

[26] Mémorandum pour le président, de Brent Scowcroft, 14 décembre 1974, dossier « USSR (6) », Box 17, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

implique de rancœur contenue et de désirs de revanche. La grandeur des relations commerciales est qu'il n'y a ni succès, ni défaite. Le miracle économique opère et les transactions tournent à l'avantage mutuel de chacun par l'effet multiplicateur des échanges.

A nous, Français, ce livre apporte – pourquoi le cacher ? – un certain sentiment de fierté, car nul ne saurait méconnaître le rôle de précurseur que la France a joué dans le dégel des relations entre l'Est et l'Ouest et, plus généralement, dans la reconnaissance des faits politiques mondiaux tels qu'ils sont réellement, notamment en ce qui concerne l'existence politique et économique de la Russie, mais aussi celle de la Chine. […]

En moins de dix ans […], un tel bouleversement s'est produit que l'on voit non seulement la France considérer son commerce avec la Russie comme un facteur important de son activité normale, que l'on ne s'étonne plus de ce que la coopération économique puisse aboutir au dépôt sur la lune d'un laser français par un engin soviétique, mais que l'on voit aussi les autres pays, l'Allemagne en tête, l'Italie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis eux-mêmes découvrir les ressources du marché soviétique et rivaliser d'ingéniosité pour surmonter les obstacles politiques, idéologiques et doctrinaux qui semblaient de prime abord insurmontables. »[27]

De même, dans le discours qu'il prononce à Helsinki le 4 juillet 1973, Michel Jobert en appelle clairement à la convergence des systèmes économiques de l'Est et de l'Ouest :

« Telle est en effet la logique de l'expansion économique : les barrières doivent tomber, les civilisations prendre le même rythme et le même visage, les hommes trouver les voies d'une fraternité de fait, avant qu'elle ne soit tout à fait dans les cœurs.

L'Europe en est bien un tel exemple : celle des Neuf déjà, qui organise ses échanges autour de l'idée d'une libre circulation et qui maintient son identité économique par un tarif extérieur particulièrement bas, favorisant d'ailleurs accords et conventions avec tous sur la base de la réciprocité des avantages.

Les rapports entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est en sont une autre preuve : les liens scientifiques, techniques, industriels et économiques établis depuis dix ans – et pour de longues périodes – entre ces deux parties du continent, par leur variété, leur nombre, témoignent du sens de cette évolution qu'on peut vouloir retarder, mais qui s'imposera finalement à ceux mêmes qui les récusent. »[28]

Que ce soit sous les présidences de De Gaulle, Pompidou ou Giscard, on retrouve ce même désir de convergence des systèmes et de désidéologisation des relations diplomatiques et économiques entre les deux côtés du rideau de fer. Cette vision participe de la volonté française d'en finir avec la bipolarisation du monde ainsi qu'avec l'habitude de raisonner systématiquement en fonction de l'alternative simpliste capitalisme/communisme. On considère à Paris que les divergences entre les deux grands modèles sont condamnées à disparaître « au regard des similitudes nées aussi bien de la révolution technique et industrielle que des exigences profondes d'une conception moderne de la civilisation »[29]. Sans revenir sur l'idéal gaullien d'une Europe qui s'étendrait « de l'Atlantique à l'Oural », on note une véritable continuité d'un président à l'autre pour ce qui est de l'avenir de la guerre froide. Georges Pompidou pose ainsi la question de savoir lequel des deux camps « se laissera corrompre par l'autre », opposant la capacité d'action du totalitarisme à sa foi personnelle en la liberté[30]. Il imagine un « dépérissement » des blocs « par une action lente et continue »[31] qui

[27] Valéry GISCARD D'ESTAING, préface à Samuel PISAR, *Transactions entre l'Est et l'Ouest*, *op.cit.*, p.12.
[28] Document CSCE/I/PV.3, 4 juillet 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 2.
[29] Georges POMPIDOU, *Entretiens et Discours,* tome II, *op.cit.*, pp.175-176, allocution prononcée lors du dîner offert au Kremlin durant le voyage présidentiel en URSS, 6 octobre 1970.
[30] Entretien Pompidou/Brandt, 10 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 1011. RFA. 1972.
[31] Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », *art.cit.*, p.147.

s'incarne dans le processus de détente. Giscard s'inscrit dans cet ordre d'idées et exprime ouvertement, à Helsinki à l'été 1975 puis à Moscou au mois d'octobre suivant, son attachement à une détente politique, militaire, économique et idéologique[32].

L'attachement des dirigeants français à cette idée de convergence reflète le sentiment ambivalent qu'ont les Français à l'égard des deux grandes idéologies socio-économiques que sont le capitalisme et le communisme. La tradition étatiste et colbertiste qui fait de l'Etat le centre du système de régulation de même que la méfiance à l'égard du libéralisme et du capitalisme restent plus que jamais prégnantes en France au début des années 1970. Elles sont même accentuées par les gouvernements gaullistes qui se succèdent depuis 1958 : imprégné de conceptions issues du catholicisme social, de Gaulle n'a-t-il pas tenté d'instaurer un « intéressement des travailleurs aux bénéfices de l'entreprise » ? De même Pompidou et Chaban-Delmas ont-ils forgé un projet de « nouvelle société » dans le but de mieux répartir les fruits de la croissance.

Quant au communisme, il reste cette « passion française »[33]enracinée dans la vie politique du pays depuis les années 1920 et constitue même un pilier de l'identité politique des Français pendant la guerre froide puisque, durant toute la période, la distinction entre communistes et anti-communistes demeure très prégnante. Le début des années 1970 est particulièrement marquant de ce point de vue puisque « c'est en 1974 que l'image positive du PCF connaît son pic historique, avec 40 % de « bonnes opinions », contre 40 % également de « mauvaises »[34]. Le pouvoir exécutif est conscient de l'enjeu électoral que représente le PCF. On a vu que, dans le cadre de la CSCE, Giscard s'efforce de satisfaire les Soviétiques sur certains points essentiels pour ne pas se mettre à dos les communistes français. Il n'est donc pas étonnant que la deuxième corbeille puisse apparaître comme l'instrument de la convergence. Parce qu'elle concentre un ensemble de thèmes propices à favoriser la coopération Est-Ouest, elle constitue à première vue un formidable tremplin vers le dépassement de l'antagonisme économique qui règne entre les deux blocs. Sauf que, là encore, la trop grande disparité d'organisation entre les uns et les autres empêche les discussions de la CSCE d'atteindre un degré de précision suffisant pour entraîner de profonds bouleversements.

En outre, en dépit d'une réelle volonté d'améliorer la coopération économique, commerciale et technique entre l'Est et l'Ouest, la France ne fait pas preuve, à Genève, d'un zèle exacerbé dans les négociations de la deuxième corbeille. Les Français estiment au contraire que les domaines de coopération qui figurent à l'ordre du jour de la CSCE sont de ceux auxquels il ne faut pas trop demander[35]. Ce qui pourrait apparaître comme une disproportion démesurée entre l'idéal à atteindre et l'action des négociateurs n'en est en réalité pas une. La délégation française en deuxième commission adopte très tôt un rôle d'arbitre entre les positions occidentales, communistes et non-alignées et s'efforce, quand elle le peut, de

[32] Voir le chapitre 5.
[33] Marc LAZAR, *Le communisme, une passion française*, Paris, Perrin, 2005.
[34] Sophie COEURE, « Communisme et anticommunisme », in Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR, *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2004, p.499.
[35] Note pour le président de la République, 8 novembre 1973. AN, 5 AG 2 1015. Grande-Bretagne. 1973.

dégager des compromis. Au sein des Neuf, elle tempère certains de ses partenaires, notamment les Néerlandais, désireux de faire adopter par la conférence des mesures libérales, inacceptables par l'Est. Par définition, la convergence suppose le compromis. Mais d'autres facteurs expliquent la modestie des propositions de la France dans cette commission.

Pour les autorités françaises, la première et la troisième corbeilles restent prioritaires et il importe d'éviter de formuler des propositions d'ordre économique ou technique qui pourraient, par le jeu des vases communicants, en bloquer les discussions : pour les Français, la convergence des systèmes passe certes par la coopération économique, mais le développement des échanges culturels et les contacts entre les hommes sont primordiaux pour parvenir à ce résultat.

Les représentants de la France en deuxième commission savent par ailleurs qu'il leur faut faire attention à ne pas bousculer les intentions de la Direction des relations économiques extérieures – la DREE – qui dépend du ministère de l'économie et qui veille au bon fonctionnement du système français d'importations et d'exportations[36]. Ils doivent enfin tenir compte des positions de leurs partenaires ouest-européens et de la Commission. Premier partenaire commercial de l'URSS en Europe occidentale, la RFA joue un rôle central pendant les discussions de la deuxième commission en ce qu'elle cherche à la fois à préserver son *leadership* dans ce domaine et à accroitre sa marge de manœuvre économique à l'Est. Le point de vue ouest-allemand est d'autant plus important que depuis le traité de Moscou de 1970, le chancelier Brandt encourage les *joint-ventures* germano-soviétiques et se montre tout à fait favorable à l'interdépendance des deux économies nationales[37]. Multipliant à Genève les propositions allant dans ce sens, la RFA doit faire face, à plusieurs reprises, à l'opposition de la France.

Néanmoins, les Neuf démarrent les négociations de la deuxième corbeille en s'appuyant sur des objectifs précis définis en commun. Ils visent à « affirmer la bonne volonté des parties de développer dans tous les secteurs une coopération mutuellement avantageuse ; établir que cette coopération doit s'effectuer sur la base d'une réciprocité effective ; obtenir des mesures concrètes qui permettraient une meilleure information et des contacts directs entre intéressés ; faire admettre la nécessité de négociations ultérieures particulièrement entre la Communauté et les divers pays de l'Est et donc de ne prendre aucun engagement qui compromettrait la position de négociation de la Communauté »[38]. Ils estiment également nécessaire que les dispositions futures de la CSCE dépassent le cadre des accords bilatéraux et multilatéraux pour prendre en compte les accords non-gouvernementaux qui relèvent de la coopération[39].

Les intentions de chacun semblent donc claires en juillet 1973 : tandis que l'URSS aborde la deuxième corbeille sous l'angle de la coexistence pacifique et souhaite se borner à définir des principes, les Européens de l'Ouest cherchent à poursuivre leur mouvement d'intégration

[36] Entretien avec Alain Pierret, 22 janvier 2011.
[37] Gottfried NIEDHART, « "Transformation of the Other Side": Willy Brandt's Ostpolitik and the Liberal Peace Concept », in Frédéric BOZO, Marie.-Pierre REY, N. Piers LUDLOW, Bernd ROTHER (eds.), *Overcoming the Iron Curtain: Vision of the End of the Cold War, 1945-1990, op.cit*.
[38] Document du groupe *ad hoc*, 4 juin 1974. AMAE, CSCE, vol.14.
[39] Télégramme n°3607/23, de Fernand-Laurent, 28 septembre 1974. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3040.

et à user de la coopération pour atténuer la division du continent, en se fondant sur des mesures concrètes[40]. Il s'agit donc de voir dans ce chapitre quel est l'apport de la France à cette stratégie des Neuf et dans quelle mesure l'attitude française en deuxième commission reflète sa volonté de voir converger les deux grands modèles économiques qui prévalent de part et d'autre du rideau de fer.

Pour ce qui est du rythme des travaux, il se distingue de celui des deux autres corbeilles en ce que quatre des cinq sous-commissions parviennent à exécuter leur mandat dès avant la fin de l'année 1974. Seule celle relative aux échanges commerciaux connait de réelles difficultés à concilier les points de vue en présence. En outre, s'il existe des liens officiels et officieux entre les première et troisième corbeilles, la deuxième fonctionne de manière tout à fait indépendante, car elle ne comporte pas d'enjeux politiques de premier ordre. Aucun Etat ne fait de concessions sur les relations économiques dans l'espoir qu'un geste soit fait en faveur de ses positions sur les principes du Décalogue ou les contacts humains.

De même, alors qu'au départ les Occidentaux et les Neutres s'attendent à devoir affronter des propositions soviétiques à caractère anticapitaliste et à voir les pays de l'Est adopter une position de demandeurs notamment sur les questions touchant à la coopération technologique, l'URSS et ses alliés font preuve d'une certaine souplesse[41]. D'après John Maresca, cela s'explique probablement par une décision soviétique de ne pas compromettre la première corbeille en créant des difficultés inutiles dans la deuxième. A cela s'ajoute le fait que les Neuf et les pays du pacte de Varsovie ont décidé très tôt de donner plus de poids à la dimension économique et industrielle de la détente. Cette détente économique développée dans les années 1960 a « contribué à remettre en cause un certain nombre de mythes – dont au premier plan celui de la supériorité intrinsèque du socialisme sur le capitalisme – » et « facilité au moins dans les sphères dirigeantes, l'amorce d'une prise de conscience face aux failles intrinsèques du système soviétique »[42].

Nous analyserons dans un premier temps l'attitude des Français vis-à-vis de la propension de la deuxième commission à s'inscrire dans un cadre plus large que celui de la seule CSCE puis nous nous intéresserons de plus près au contenu de cette corbeille et au rôle de la France dans la négociation.

I. La coopération Est-Ouest, entre prérogatives communautaires et expérience paneuropéenne

Le désir français de voir converger l'un vers l'autre les modèles libéral et socialiste alors en vigueur dans chacun des deux blocs transparaît dans les débats qui ont trait à la participation à

[40] François CARLE, « Les pourparlers exploratoires d'Helsinki », *Etudes Internationales*, n°4, décembre 1974.
[41] Juhana AUNESLUOMA, « Finlandisation in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975 », in Oliver BANGE, Gottfried NIEDHART (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, *op.cit.*, p.105.
[42] Marie-Pierre REY, « L'URSS et l'Europe communautaire, représentations et pratiques, 1957-1991 », *art.cit.* , p.62.

la CSCE de deux organes essentiels de la coopération économique européenne : la Commission européenne et la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (ECE). Si, à Paris, on voit la première comme une entrave possible à la coopération paneuropéenne, on considère la seconde comme un instrument fondamental du rapprochement Est-Ouest.

1. La France, la CEE et la deuxième corbeille

On a vu que dès les PMP, la Commission européenne joue un rôle essentiel dans le volet économique de la conférence, certains de ses représentants étant intégrés dans le groupe *ad hoc* des Neuf. Lors de la première phase de la CSCE, le ministre des Affaires étrangères du Danemark, qui préside la Communauté européenne, annonce l'implication de la Commission dans les futurs travaux de la conférence, dans la mesure où la deuxième corbeille inclut des sujets qui sont sous la compétence de la CE[43]. François-Xavier Ortoli, alors président de la Commission, propose même qu'un représentant de cette dernière soit présent lors des négociations à trente-cinq consacrées à l'exécution du mandat sur les échanges commerciaux et industriels, et qu'il prenne la parole au nom de la Communauté[44]. Tandis que la RFA se montre immédiatement favorable à ce projet, la France et l'Italie s'y opposent[45], jugeant que la coordination entre les Neuf pour ce qui est de la CSCE s'effectue dans le cadre de la seule coopération politique.

Pour les Français, la Commission ne saurait remplacer les pays membres et participer à la conférence, ou alors avec une capacité d'intervention extrêmement limitée :

> « Les travaux de la Conférence ne constitueront pas des négociations commerciales au sens du Traité de Rome. La CSCE est une conférence de nature politique qui réunit des Etats, dont la liste est reprise en annexe du document final des Consultations d'Helsinki. La participation d'organisations internationales n'y a jamais été envisagée. […] Une participation de la Commission sous la forme proposée par son Président, ne manquerait pas de soulever une telle discussion et fournirait prétexte à certains Etats pour revendiquer une participation similaire au CAEM. »[46]

La France ne récuse en aucun cas le fait que la Commission puisse donner son avis sur les sujets qui relèvent de sa compétence, mais elle considère que ceci doit se faire au sein des seules instances communautaires, en l'occurrence lors des réunions du groupe *ad hoc* et du Conseil européen, comme cela a été le cas durant les PMP[47]. On estime au Quai d'Orsay qu'il suffit de laisser le soin au pays exerçant la présidence de la Communauté de parler au nom des Neuf lorsque cela s'avère nécessaire. Mais, face à cela, les Allemands invoquent une

[43] Déclaration de la présidence de la Communauté européenne à la première phase de la CSCE, 3 juillet 1973, Helsinki. AMAE, CSCE, vol.20.
[44] Télégramme au départ, 13 août 1973. AN, 5 AG 2 1041. CSCE. 1969-1974.
[45] Note CSCE n°346, 9 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[46] Télégramme au départ, 13 août 1973. AN, 5 AG 2 1041. CSCE. 1969-1974.
[47] Télégramme du service de coopération économique du Quai d'Orsay, 27 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2926.

distinction entre les matières relevant des attributions du Conseil, où l'Etat qui préside est compétent pour représenter la Communauté, et celles qui relèvent de la Commission[48].

Dans l'esprit de Georges Pompidou, « il faut réduire la Commission à un rôle de dispatching et diminuer le côté « intervention dans les structures » etc. qui doit être avant tout national »[49]. La France juge nécessaire de limiter les compétences communautaires à l'égard des pays de l'Est afin d'éviter une discussion qui pourrait apparaître de bloc à bloc[50] et ruiner tout espoir de voir s'amorcer une convergence entre les systèmes économiques et sociaux des deux côtés du rideau de fer. Dans les faits, la Commission a tout de même permis une application dérogatoire des règles communautaires vis-à-vis des pays de l'Est : même si les règles de la politique commerciale commune interdisent, depuis 1970, aux Etats membres de négocier sur un plan bilatéral des accords de commerce, il y a eu exception pour les pays du pacte de Varsovie. Les Etats de la CEE ont pu négocier avec eux, jusqu'au 31 décembre 1972, des accords dont l'échéance ne pouvait dépasser le 31 décembre 1974.

En outre, au terme du sommet européen de Paris d'octobre 1972, la France a réussi à insérer dans le communiqué final la formule selon laquelle « les Etats membres se déclarent résolus à promouvoir à l'égard des pays de l'Est une politique de coopération fondée sur la réciprocité »[51]. Cela signifie, dans l'esprit du gouvernement français, que seul le régime des droits de douane et des contingents relève de la politique commerciale communautaire au sens strict, c'est-à-dire de la compétence de la Commission, mais que chaque Etat membre reste maître des autres aspects de la politique commerciale qu'il entend mener. Les objections françaises ne sont plus valables à partir du 1er janvier 1975, date à laquelle expire l'ensemble des accords commerciaux conclus sur une base bilatérale entre les pays membres de la CEE et ceux du Comecon. Dès lors, la CEE accède à la pleine capacité dans l'élaboration et l'application d'une politique commerciale commune à l'égard des pays de l'Est[52].

Quoi qu'il en soit et malgré les réticences françaises, les neuf ministres des Affaires étrangères acceptent, en septembre 1973, de permettre à la Commission d'être représentée au sein de la délégation du pays qui exerce la présidence de la Communauté. Ainsi, ces représentants siègent tour à tour au sein des délégations danoise, allemande, française, irlandaise et italienne. Surtout, il revient à Aldo Moro de parapher l'Acte final d'Helsinki en tant que président du Conseil italien et « en sa capacité de président en exercice du Conseil des Communautés européennes ».

Pourtant, à Genève, la France poursuit son action contre la Commission, qu'elle accuse de conférer trop d'importance à la deuxième corbeille par rapport aux deux autres[53] ; aussi les

---

[48] Entretien Puaux/van Well, 16 août 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.

[49] Annotation sur un télégramme de la représentation permanente à Bruxelles du 9 décembre 1969. AN, 5 AG 2 1035. Citée par Pierre GERBET, « Georges Pompidou et les institutions européennes », Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, *op.cit.*, p.68.

[50] Note de la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, 5 décembre 1973. AN, 5 AG 2 1036. Sommets européens. 1969-1973.

[51] Jean TOUSCOZ, « Les diverses formes de la coopération Est-Ouest en Europe », *art.cit.*, p.248.

[52] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *Annuaire de l'URSS et des Pays socialistes européens 1975*, *op.cit.*, p.639.

[53] Document français de 1975, sans date précise. AMAE, CSCE, vol.20.

Français essayent-ils de réduire au maximum ses prérogatives à la CSCE : si la France convient que les représentants de Bruxelles puissent intervenir sur les sujets qui touchent aux échanges commerciaux et à la protection de l'environnement, elle conteste que les documents sur la coopération industrielle, les projets d'intérêt commun et la coopération scientifique et technique engagent, dans leur rédaction, des compétences communautaires. Alors que, dans les premiers temps de la négociation, Paris réussit à faire prévaloir son point de vue – les projets de textes des Neuf sur ces thèmes sont déposés par des délégations nationales – les autres pays membres de la Communauté, notamment la RFA, parviennent à élargir progressivement le champ des activités de la Commission en deuxième corbeille[54].

Mais même après cela, les Français font tout pour contourner certaines prérogatives communautaires : lorsque, constatant l'inclusion progressive de la coopération industrielle dans les compétences de la Commission, le vice-ministre tchécoslovaque des Affaires étrangères insiste auprès de Claude Arnaud sur l'intérêt d'une prise de contact rapprochée entre la CEE et le Comecon, le diplomate français affirme que son pays entend préserver le caractère bilatéral de sa coopération industrielle avec les Etats d'Europe orientale[55]. Il y va de l'image de la France, qui ne souhaite pas que les bénéfices issus de ses rapports anciens et privilégiés avec Moscou lui échappent et profitent à la Commission. Arnaud précise en outre ne pas voir sur quelle base deux organismes à vocations très différentes pourraient coopérer, évoquant indirectement l'un des problèmes majeurs que pose la deuxième corbeille.

Alors qu'on aurait pu s'attendre à une attitude positive des Français sur la possibilité de développer les relations entre les deux organes, leurs réticences peuvent sembler déroutantes. Elles n'ont pourtant rien d'étonnant, comme nous l'avons vu dans un chapitre précédent[56] : on est conscient à Paris qu'un rapprochement entre la CEE et le Comecon suppose une reconnaissance de la première par les pays qui composent le second. Or, aux yeux de Pompidou, une telle reconnaissance ne constitue pas un objectif en soi[57], d'autant plus que Brejnev lie cette dernière à la confirmation, *via* la CSCE, du *statu quo* politique et territorial en Europe[58]. La France considère la CSCE comme un moyen de rapprocher les deux moitiés du continent et non comme un instrument destiné à en renforcer la division. L'essentiel, pour le président de la République, est que les pays de l'Est consentent à s'engager dans le processus d'échanges économiques engagé en Occident depuis le Plan Marshall.

L'autre raison qui explique la réticence des Français à un rapprochement entre la CEE et le CAEM repose sur leur volonté de ne pas cautionner un nouvelle relation de bloc à bloc qui pourrait gêner certains pays socialistes. Car, outre celle de la France, les voix qui s'élèvent de la manière la plus virulente, dès la première phase de la conférence, à l'encontre d'une participation de représentants de la Commission aux travaux de Genève proviennent de l'Est.

---

[54] Circulaire n°30, de Puaux, 14 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.19.
[55] Entretiens Arnaud/Ruzek, 25 et 26 octobre 1973, Prague. Circulaire n°670, 2 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[56] Voir le chapitre 4.
[57] Entretien Pompidou/Brandt, 11 février 1972, Paris. AN, 5 AG 2 106. RFA. 1972-73.
[58] Suvi KANSIKAS, *Bloc-building and interdependence. The Soviet Union, the CMEA and the policy towards the EEC, 1969-1976*, à paraître.

La Roumanie – et non l'URSS, qui sait pertinemment que les économies du bloc socialiste ne peuvent désormais plus se passer de relations avec la Commission mais qui, pour des raisons idéologiques évidentes, laisse ses satellites exprimer leur opposition[59] – proteste ainsi contre ce qu'elle considère comme une intervention contraire à l'esprit et à la lettre des Recommandations d'Helsinki. Comme l'avaient prévu les Français, elle accuse les Neuf d'introduire la notion de blocs dans une conférence qui vise à surmonter les divisions[60]. Elle craint surtout, et elle est suivie en cela par la Yougoslavie et la RDA, que cela donne le droit au Comecon d'en faire de même[61], ce qui reviendrait – c'est en l'occurrence ce qui arrive par la suite – à faire des négociations de la deuxième corbeille un face-à-face entre Moscou et les Neuf. Ce n'est qu'au début du mois de novembre 1973 que les pays socialistes acceptent de voir les représentants de la Commission siéger dans la délégation de la présidence danoise et intervenir dans les domaines qui relèvent des compétences communautaires[62].

Un tel changement d'attitude n'est pas dû au hasard : la plupart des traités commerciaux Est-Ouest expirent en 1973 et les pays du CAEM, à commencer par l'URSS, prennent conscience qu'avec la caducité, au 1er janvier 1975, des derniers accords bilatéraux qui ont été signés entre eux et les Etats de la CEE, ils vont devoir négocier directement avec la Communauté : le Marché commun constitue un débouché non négligeable pour beaucoup de produits, notamment agricoles, d'Europe de l'Est. Désormais, les pays importateurs de ces produits seront soumis aux quotas imposés par Bruxelles. Il s'agit par conséquent pour les Etats du CAEM de combattre ces pratiques commerciales restrictives en réclamant l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée. Or, pour cela, il faut accepter la présence de représentants de la Commission à la CSCE. De fait, grâce à la conférence, les pays du bloc de l'Est se retrouvent pour la première fois impliqués dans des négociations économiques et commerciales directes avec la CEE. Mais, comme nous l'avons vu, cette relation ne signifie pas une coopération entre le Comecon et la CEE : chaque pays socialiste entretient, pour son propre compte, des liens économiques avec la Communauté et les Etats qui la composent.

2. La Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies

Dès 1973, les organes de la deuxième commission s'appuient sur le travail et l'ordre du jour des négociations économiques Est-Ouest qui se déroulent au sein de la Commission Economique pour l'Europe des Nations unies (ECE), fondée en 1947 dans l'espoir d'atténuer la guerre froide dans le domaine économique. Depuis lors, elle est apparue comme l'unique organe permettant de maintenir un lien entre les économistes des deux camps. Son rôle est de faciliter l'échange d'informations et les discussions à caractère général. Parmi ses principaux succès figure la création, en 1972, d'un organe permanent pour la science et la technique, composé de représentants des pays de la CEE, qui a notamment réussi à aplanir certaines

[59] *Ibid.*
[60] Télégramme n°1539/41, de Fernand-Laurent, 4 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[61] Note CSCE n°355, 11 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[62] Note pour le président de la République, 8 novembre 1973. AN, 5 AG 2 1015. Grande-Bretagne. 1973.

difficultés en ce qui concerne les échanges Est-Ouest, surtout en matière de transfert des techniques[63].

A l'inverse, l'ECE influence directement les discussions de la deuxième corbeille : la question de l'environnement telle qu'elle est abordée à Genève provient par exemple de l'agenda de l'ECE. De même, nombre d'experts chargés de négocier la deuxième corbeille sont également impliqués dans les discussions de l'ECE, dont le siège est aussi à Genève. Ces experts se connaissent personnellement et se rencontrent fréquemment, ce qui explique en partie l'atmosphère particulièrement cordiale et détendue de la deuxième commission[64], qui ne connait pas de raidissements équivalents à ceux rencontrés en première et troisième corbeilles.

En outre, les pays de la CSCE appartiennent pratiquement tous à l'ECE – Monaco, le Liechtenstein et Saint-Marin ne l'intègreront qu'au début des années 1990 – ce qui fait que beaucoup souhaitent éviter les doubles emplois, d'où la profondeur limitée des négociations de la deuxième commission[65].

Tout cela permet de comprendre l'importance accordée à l'ECE par la CSCE en ce qui concerne les suites à donner à la deuxième corbeille, parallèlement aux réunions de hauts fonctionnaires chargés de se réunir périodiquement à partir de 1977[66]. La délégation française se montre ainsi très tôt favorable à ce que cette institution accomplisse tout le travail qui sera nécessaire, après la CSCE, en matière économique, plutôt que de créer de nouvelles structures[67] : « ne pas y avoir recours exigerait la mise en place d'un secrétariat d'envergure et donnerait lieu à une suite éventuelle dans d'autres domaines non désirables »[68]. On retrouve ici le désir français de favoriser la convergence des deux modèles qui prévalent à l'Est et à l'Ouest en s'appuyant sur l'unique organe économique ayant un caractère paneuropéen. De plus, il s'agit une fois encore pour Paris de ne pas institutionnaliser la conférence, au risque de donner à l'URSS un droit de regard sur les affaires de l'Europe occidentale. L'ensemble des pays du Marché commun partage ce point de vue et entend, de ce fait, veiller à ce qu'un statut officiel soit accordé au représentant de la CEE à l'ECE, ce qui lui permettrait d'agir en véritable porte-parole de la Communauté en tout domaine de sa compétence. Mais le rôle conféré par les Neuf à l'ECE possède ses limites.

Les textes finals de la deuxième corbeille, où l'ECE est citée à plusieurs reprises, notamment dans le préambule, se caractérisent par un large éventail de la portée juridique des dispositions arrêtées : elles vont depuis les simples constatations du préambule jusqu'à des textes représentant presqu'une véritable convention internationale, comme c'est le cas de certaines parties du document sur l'environnement. Si l'ECE peut intervenir efficacement en faveur des dispositions qui appellent une mise en œuvre multilatérale, ses capacités sont plus limitées pour ce qui est des suites bilatérales et unilatérales – beaucoup de textes

[63] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, p.638.
[64] Juhana AUNESLUOMA, « Finlandisation in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975 », *art.cit.*, p.106.
[65] *Ibid.*, p.106.
[66] Voir le chapitre 5.
[67] Note CSCE n°324, 28 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.19.
[68] Document CPE, CSCE *ad hoc* (74) 8 D Rév., 20 mars 1974. AMAE, CSCE, vol.19.

recommandent des actions à prendre par les Etats participants de façon autonome, comme par exemple l'amélioration des conditions dans lesquelles peut s'exercer la coopération scientifique, technique et économique. De même, il est des cas où la question de l'enceinte appropriée pour l'application de certaines dispositions reste ouverte. Il en va ainsi de textes relatifs aux projets d'intérêt commun, du texte préconisant les échanges de vues et d'informations périodiques sur la politique scientifique, et du texte recommandant la conclusion d'accords de coopération multilatérale[69].

Cela conduit les Neuf à poser de nouveau le problème de la participation de la Commission européenne à la CSCE au moment où les Etats participants s'interrogent quant aux suites à donner aux dispositions de la deuxième corbeille. La principale préoccupation des Neuf est de faire en sorte que la conférence et ses suites – qu'il s'agisse des futures réunions de hauts fonctionnaires ou d'éventuelles suites institutionnelles – ne puissent compromettre l'exercice des compétences communautaires ou retarder la construction européenne[70]. Aussi les pays du Marché commun envisagent-ils de procéder au niveau communautaire à l'évaluation de la mise en œuvre des mesures unilatérales et bilatérales de la deuxième corbeille, ainsi que d'une bonne partie des dispositions multilatérales. De fait, sur certains points brûlants comme la question énergétique ou la sous-alimentation, les Neuf n'entendent pas laisser l'ECE et les réunions de hauts fonctionnaires prévues pour faire suite à la CSCE se saisir de n'importe quel problème traité directement ou indirectement dans la deuxième commission.

Il reste que, dans les années qui suivent la signature de l'Acte final, l'ECE consacre une partie importante de son programme de travail à la mise en œuvre des dispositions de la deuxième corbeille, assumant un rôle plus important que celui qui lui a été conféré à l'origine. Cela est dû à l'effort déployé par les pays communistes pour l'entraîner dans des domaines qui ne réclament qu'une application unilatérale, comme par exemple l'échange d'informations économiques[71].

II. Une corbeille bien remplie

La deuxième corbeille possède l'ordre du jour le plus chargé de la conférence puisqu'elle recouvre une grande variété de sujets, qui vont de la coopération commerciale à la protection de l'environnement, en passant par l'industrie, la science et le tourisme. La France prend position sur chacun d'entre eux, soit en son nom, soit en se joignant aux voix de ses partenaires ouest-européens et atlantiques. Surtout, elle adopte une attitude fondée sur le compromis, afin de démontrer aux Soviétiques qu'elle n'entend ni se poser en défenseur acharné du libéralisme, ni compromettre sa coopération avec les pays socialistes.

---

[69] Document CSCE/*ad hoc* (75) 18 COM, 18 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[70] Document CSCE/*ad hoc* (75) 18 COM, 18 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[71] W.J. ELZINGA, « La dimension économique sous-évaluée (?) du processus de la CSCE », *Revue de l'OTAN*, n° 4, août 1985, p.16.

1. Le commerce Est-Ouest, au centre de la deuxième corbeille

La sous-commission à laquelle il est conféré le plus d'importance par les uns et les autres a trait aux échanges commerciaux : s'y croisent la revendication soviétique de l'octroi par les Occidentaux de la clause de la nation la plus favorisée – qui constitue un enjeu davantage politique qu'économique – et les demandes de l'Ouest sur la réciprocité des échanges et les dispositions visant à procurer à leurs hommes d'affaires, dans leurs relations commerciales avec les pays de l'Est, des conditions comparables avec celles dont ils jouissent dans leur propre pays. Mais Moscou considère qu'en matière économique et commerciale comme dans les domaines politiques et culturels, le rôle des individus doit rester secondaire par rapport à celui des Etats. Très tôt, les négociations de cette sous-commission se transforment en un face-à-face entre les Neuf et l'URSS, qui, comme elle le fait en première et troisième commissions, durcit son attitude à partir de janvier 1974, après que le Congrès des Etats-Unis eut refusé – par le biais de l'amendement Jackson-Vanik – de lui octroyer le bénéfice de la nation la plus favorisée parce que le Kremlin restreint l'émigration des Juifs soviétiques vers Israël ou l'Amérique[72].

D'un point de vue général, c'est dans la sphère économique que la détente produit ses premiers résultats dans les années 1960, chacun des deux camps consentant à adoucir sa politique commerciale vis-à-vis de l'autre. L'URSS profite en l'occurrence du système des crédits à long terme accordés par les gouvernements ouest-européens, à commencer par la France en 1964. Celle-ci joue un rôle précurseur dans ce processus avec la création en 1966 de la Grande Commission, véritable infrastructure économique et commerciale franco-soviétique, à laquelle s'ajoutent la signature de nombreux accords ou protocoles d'accords et l'instauration d'une Chambre de Commerce franco-soviétique.

Tandis que les pays communistes cherchent à pallier les déficiences de leurs plans industriels en profitant de l'avancée technologique occidentale, les Etats de l'Ouest envisagent le bloc soviétique comme un nouveau marché à conquérir ; ils importent en outre matières premières et produits industriels et agricoles. On revient ainsi au schéma commercial en vigueur dans les années 1930, avant que la Seconde Guerre mondiale puis la guerre froide ne viennent rompre cet équilibre[73].

Par la suite, le commerce Est-Ouest connait un développement fulgurant dans la première moitié des années 1970. Cela est dû à la conjonction de deux facteurs : l'approfondissement de la détente d'une part, la modernisation économique à l'Est d'autre part. Alors qu'en 1960 le volume du commerce entre l'Est et l'Ouest s'élève à seulement 6 milliards de dollars, il atteint 16 milliards à la fin de la décennie, 31 milliards en 1973 et 44 milliards en 1974[74]. En ce qui concerne les relations commerciales de l'URSS avec l'Europe occidentale, la RFA tire son épingle du jeu puisqu'elle représente 5,5% des échanges extérieurs de l'URSS en 1975 ;

[72] Note CSCE n°49, 5 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[73] Juhana AUNESLUOMA, « Finlandisation in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975 », *art.cit.*, pp.99-100.
[74] *Ibid.*, p.98.

viennent ensuite l'Italie, la France et la Grande-Bretagne avec des parts s'élevant respectivement à 2,8%, 2,6% et 1,9%[75].

Néanmoins, au moment de la CSCE, la coopération économique Est-Ouest atteint ses limites et commence à susciter bien des déceptions à l'Est. Si le volume des exportations des petits pays communistes à destination des Etats capitalistes s'accroît de 15% par an entre 1971 et 1975, ce taux ne dépasse pas 1,3% en 1981-82. Cette situation s'explique principalement par l'incapacité des pays de l'Est à produire des biens industriels d'une qualité et d'une quantité suffisantes pour satisfaire les consommateurs occidentaux[76]. Il faut ajouter à cela l'échec des tentatives de réforme économique dans le bloc soviétique et le naufrage, début 1975, de l'accord commercial soviéto-américain de 1972.

En ce qui concerne les relations commerciales franco-soviétiques, si la présidence de Georges Pompidou est, dans l'ensemble, marquée par un accroissement continu du volume des échanges, le nombre de grands contrats d'équipement signés diminue à partir de 1973. Or, depuis 1966, les rapports économiques entre la France et l'URSS se fondent principalement sur ce type de contrats et font la spécificité des exportations françaises vers l'Est : la Régie Renault participe à la modernisation de l'usine d'automobiles Moskvitch ; les Soviétiques importent une quantité importante d'engins mécaniques et d'instruments de précision de navigation maritime et fluviale[77] ; la coopération spatiale est également un secteur phare des échanges franco-soviétiques[78].

Mais profitant d'une période de détente soviéto-américaine qui atteint alors son paroxysme, Moscou cherche à diversifier ses sources d'approvisionnement occidentales en nouant des relations avec des firmes allemandes et, surtout, américaines « qui par leur gigantisme et leur capacité de production supérieure à celle des firmes françaises, pourront apporter à l'URSS des possibilités que les capacités plus limitées des entreprises françaises ne lui offrent pas »[79]. Les Français semblent particulièrement préoccupés par l'attirance toujours plus vive des Soviétiques pour l'industrie allemande ; il faut dire que la coopération entre les deux pays a pratiquement quadruplé entre 1970 et 1974 et qu'elle est de plus en plus fondée sur l'idée d'une complémentarité entre les deux potentiels nationaux, ce qui joue au détriment des industriels français, moins bien placés sur le marché soviétique pour la vente d'équipement et de produits semi-finis[80].

Paris reproche par ailleurs à Moscou l'inadéquation qui s'installe entre les produits proposés par l'URSS et les besoins du marché français ; les Soviétiques opposent à cela la

---

[75] Marie-Pierre REY, *Le dilemme russe, op.cit.*, p.313.
[76] Juhana AUNESLUOMA, « Finlandisation in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975 », *art.cit.*, p.100.
[77] Marie-Pierre REY, *Le dilemme russe*, *op.cit.*, p.312.
[78] Marie-Pierre REY, *La Tentation du rapprochement*, *op.cit.*, p.47.
[79] *Ibid.*, p.209.
[80] Pour le Quai d'Orsay, les échanges germano-soviétiques ont pris l'allure de ceux qui existent entre un pays développé et un pays en voie de développement, la RFA échangeant son équipement contre les matières premières et l'énergie soviétiques. Note de la sous-direction d'Europe centrale, 7 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3727.

méfiance des industriels français vis-à-vis des produits en provenance d'URSS[81]. De fait, parce qu'elle n'est plus un partenaire privilégié des Soviétiques, la France voit très vite l'intérêt qu'elle peut avoir à s'appuyer sur la deuxième corbeille pour redonner de la vigueur à ses rapports économiques, commerciaux et techniques avec le bloc de l'Est.

Très vite, le rôle de la France au sein de la sous-commission sur les rapports commerciaux se distingue de par sa volonté de toujours travailler au compromis et de ne pas transformer la deuxième corbeille en un affrontement entre les visions capitaliste et communiste des échanges économiques. Il faut voir dans cette attitude non seulement une manifestation concrète du désir français de voir les deux modèles converger progressivement l'un vers l'autre mais également un signe de la perception spécifique que se font les Français du libéralisme et de l'intervention étatique. Cette position médiane se manifeste tout au long des discussions de Genève. La France parvient par exemple à dégager un compromis lorsque les Soviétiques s'opposent à un projet de texte des Neuf qui qualifie le rôle du commerce international de facteur de croissance économique et de progrès social. Tandis que l'URSS juge cette formule « inacceptable pour des délégations marxistes », les Français réussissent à convaincre leurs partenaires de trouver une expression moins libérale[82].

La propension française à favoriser la conciliation s'explique également par le désir qu'ont les Français de contrebalancer le dynamisme des Allemands durant les négociations sur les échanges commerciaux. Principal partenaire économique ouest-européen de l'URSS, la RFA tient évidemment à faire valoir son point de vue dans la deuxième corbeille : elle cherche par exemple à améliorer les conditions de travail des hommes d'affaires occidentaux à l'Est[83]et se pose en fervent défenseur de la réciprocité des avantages commerciaux.

Dès le début de la CSCE, les pays de l'Est font porter l'essentiel de leurs demandes, dans cette sous-commission, sur le domaine des principes devant régir les relations commerciales entre l'Est et l'Ouest. La principale préoccupation des Soviétiques est de faire en sorte que les Neuf, les Etats-Unis et le Canada accordent la clause de la nation la plus favorisée à la CSCE elle-même, et donc à l'ensemble de ses participants[84]. Pour Moscou, la satisfaction de cette requête marquerait la fin de la guerre froide économique[85]. Or, la plupart des Occidentaux se montre décidée à ne pas laisser la conférence prendre d'initiatives sur ce problème. Car plus qu'un enjeu économique, la question de la nation la plus favorisée constitue un enjeu politique majeur des relations Est-Ouest depuis le début de la guerre froide.

Ainsi, aux Etats-Unis, elle est directement liée au problème de l'émigration des Juifs soviétiques : l'amendement Jackson-Vanik refuse l'octroi de la clause – pourtant accordée en 1972 par Nixon dans l'accord commercial signé avec Brejnev – aux pays du bloc de l'Est qui

[81] Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », *art.cit.*, p.161.
[82] Télégramme n°282/99, de Fernand-Laurent, 1er février 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[83] Document CSCE/D/II/11, 12 février 1974, RFA, Pays-Bas, Royaume-Uni, Etats-Unis. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 12.
[84] Les Recommandations finales des consultations d'Helsinki précisent simplement que les Etats participants « pourront discuter des problèmes généraux relatifs au traitement de la nation la plus favorisée ».
[85] Document du sous-comité CSCE, projet de rapport, 15 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

restreignent l'émigration, ce qui empêche l'obtention par Moscou des crédits de l'*Eximbank*[86]. En 1974-1975, en raison de la crise économique et de l'aggravation du déficit commercial américain, le débat fait rage à Washington entre les défenseurs de l'émigration et les partisans de la libéralisation du commerce avec l'URSS, pour lesquels les Etats communistes constituent un marché non négligeable qu'il ne faut pas laisser à la merci des entreprises ouest-européennes et japonaises, au détriment des firmes américaines[87]. Ford et Kissinger sont eux-mêmes favorables à une révision de l'amendement, afin de prouver aux Soviétiques leur volonté de continuer la détente. De fait, en mars 1975, est établi le *East-West Foreign Trade Board*, « chargé de normaliser les échanges entre les Etats-Unis et les économies centralisées de l'Est, tout en veillant à ce que cette progression se fasse dans l'intérêt des entreprises et des consommateurs américains »[88].

La France est l'un des Etats occidentaux les moins gênés par la demande soviétique concernant le traitement de la nation la plus favorisée, dans la mesure où cette clause existe déjà dans les accords qu'elle a passés avec les pays de l'Est et que la CEE en applique le régime *de jure* ou *de facto*, sans y déceler de danger particulier[89]. Cette application ne touche cependant que le domaine tarifaire et exclut celui des contingents[90]. Selon l'ambassade de France à Moscou, les Soviétiques cherchent justement à obtenir l'extension maximale de la clause, qui engloberait ainsi les contingents et les autres restrictions quantitatives à l'importation[91]. Le service de coopération économique du Quai d'Orsay propose donc que les Neuf limitent les engagements auxquels ils pourraient songer au domaine tarifaire – comme ils le font déjà – ou bien poursuivent dans la voie tracée par les négociations au GATT avec la Pologne, la Roumanie et la Hongrie[92], c'est-à-dire en obtenant des sauvegardes et des engagements particuliers, en échange de l'application de la clause au domaine des contingents[93]. C'est tout l'enjeu de la réciprocité des avantages, réclamée par l'Ouest.

Plus qu'ailleurs, la négociation sur ce sujet prend la forme d'une discussion entre les Neuf et l'URSS, et ce d'autant plus qu'à partir de l'automne 1974, les Etats-Unis, qui traitent directement avec Moscou sur la clause de la nation la plus favorisée, se désintéressent de ce débat[94]. Kovalev explique d'ailleurs à son homologue américain à Genève que les discussions

[86] Créée en 1945 par le Congrès, l'*Export-Import Bank of the United States* est une agence de crédits aux exportations.
[87] Pauline PERETZ, *Le combat pour les Juifs soviétiques*, *op.cit.*, pp.294-295.
[88] *Ibid.*, p.295
[89] Dépêche n°12 de la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, 18 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[90] Les contingents tarifaires subordonnent à une limite fixe la quantité de marchandises pouvant être importée au bénéfice d'une suspension de droits.
[91] Dépêche n°1355, de Vimont, 2 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[92] La question de la clause de la nation la plus favorisée pose notamment problème du fait que l'URSS ne soit pas membre du GATT.
[93] Dépêche n°12 de la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, 18 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[94] Note CSCE n°196, 6 novembre 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

de la sous-commission sur le commerce constituent, à ses yeux, un enjeu des relations entre l'URSS et la Communauté européenne et que cela ne concerne en rien les Etats-Unis[95].

Si les Neuf s'opposent à la demande de l'Est visant à obtenir la non-discrimination, les Soviétiques refusent toute référence au meilleur accès à l'information économique et à l'octroi de facilités aux hommes d'affaires occidentaux pour mener des transactions commerciales à l'Est. Or, pour les Occidentaux, la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée ne permettrait pas un accroissement des relations commerciales entre l'Est et l'Ouest en raison d'obstacles aux échanges que constituent « la méconnaissance du marché faute d'informations et l'obligation de passer par un organisme officiel plutôt que d'établir un contrat direct avec l'importateur »[96]. Dès les premiers temps de la négociation à Genève, les Neuf énumèrent les obstacles s'opposant aux contacts d'affaires dans les Etats socialistes et expriment le désir qu'ils soient éliminés. Une dépêche de l'ambassade de France en Pologne décrit de la sorte, quelques mois après la CSCE, les pratiques en vigueur à l'Est en ce qui concerne les relations économiques :

> « La lourdeur de la bureaucratie, la centralisation du pouvoir de décision à des échelons élevés de l'administration, la rigidité des réglementations, la lenteur des procédures, autant d'obstacles à l'intensification des relations économiques et au développement des échanges commerciaux. Il convient d'y ajouter la difficulté, tout au moins au stade initial, d'entrer en contact avec l'utilisateur final et l'obligation de passer par l'intermédiaire de centrales d'achats qui constituent souvent un écran nuisible à l'établissement des contacts commerciaux. »[97]

A cela s'ajoutent l'opacité totale à laquelle sont soumises les statistiques du commerce extérieur et les plans annuels et quinquennaux, le fait qu'une autorisation du gouvernement – rarement accordée – soit nécessaire à la création par une société étrangère d'un bureau de représentation, l'impossibilité pour une entreprise étrangère d'assurer un service après-vente – l'importateur doit passer chaque fois par la centrale d'achats, même pour les petites commandes de pièces détachées – et l'octroi, aux hommes d'affaires occidentaux amenés à effectuer de fréquents séjours dans un pays de l'Est, de visas de très courte durée[98].

A Genève, l'URSS et ses alliés minimisent d'emblée ces obstacles, manifestent la résolution de faire le meilleur accueil aux hommes d'affaires occidentaux et rétorquent que leurs organismes d'exportation se heurtent eux aussi à des difficultés dans les pays à économie de marché[99].

Ces explications ne convainquent pas les Neuf qui, afin que l'amélioration des échanges commerciaux ne soit pas à sens unique, réclament le principe de la réciprocité des échanges[100], même s'ils sont conscients que seuls des pays, ou dans le cas de la CEE des groupements de pays, à économie de marché peuvent accorder la clause de la nation la plus favorisée. En effet, les Occidentaux ne voient pas comment ils peuvent être traités favorablement « par une

---

[95] Télégramme de Stoessel, 17 janvier 1975, dossier « USSR. State Department Telegrams. To SECSTATE NODIS (3) », Box 21, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[96] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, p.644.
[97] Dépêche n°356, de Louis Dauge, 22 mars 1976. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[98] Dépêche n°356, de Louis Dauge, 22 mars 1976. AMAE, Europe 1971-76, Pologne, vol.3476.
[99] Télégramme n°1732/49, de Fernand-Laurent, 26 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[100] Note CSCE n°196, 6 novembre 1974. AN, 5 AG 3 1089. URSS. 1974.

économie d'Etat qui n'a pas de tarifs et effectue toutes ses importations au moyen de décisions administratives »[101]. Quoi qu'il en soit, les Soviétiques demeurent campés sur leur position et refusent toute réciprocité, préférant parler d' « égalité » des droits.[102]. Mais les Neuf insistent pour préserver le terme de « réciprocité », qui doit figurer dans le préambule de la deuxième corbeille et être clairement défini comme impliquant que les avantages et obligations pour les parties doivent être d'égale portée[103]. La notion d'« égalité des droits » est inacceptable pour la Commission européenne en ce qu'elle implique la non-discrimination et la libéralisation totale des rapports commerciaux entre les pays socialistes et la Communauté. Pendant des mois, les pays de l'Est s'obstinent à refuser la définition occidentale de la réciprocité car « elle causerait des pertes à l'économie de l'URSS et à celle de ses amis »[104].

Seule la France, parmi les Neuf, se prononce en faveur d'une mention, dans le texte de l'Acte final, de l'égalité des droits demandée par l'Est. Aux yeux des Français, qui estiment que cette expression est mal comprise par leurs alliés européens, parler de l'égalité des partenaires préserverait les chances d'une éventuelle négociation entre la CEE et les pays socialistes[105]. De fait, la délégation française à Genève élabore un texte de compromis en février 1975 dans lequel elle reprend à la fois toutes les notions souhaitées par les Neuf et la mention de l'« égalité des droits »[106]. L'URSS accepte le texte, à condition qu'il ne figure pas ailleurs que dans le préambule général de la deuxième corbeille[107], ce qui revient à faire une réelle concession aux Occidentaux puisque cela signifie appliquer la réciprocité à l'ensemble des dispositions de la corbeille[108]. Pour les Neuf, la réciprocité doit apparaître non seulement dans le préambule mais aussi dans le chapitre sur les échanges commerciaux, et doit être liée au paragraphe sur la clause de la nation la plus favorisée.

Pour ce qui est du traitement de la nation la plus favorisée, les Neuf veillent à ce que la formule qui sera retenue ne risque pas d'être interprétée comme constituant en elle-même l'octroi du traitement ou bien comme impliquant que le champ d'application du traitement puisse s'étendre au-delà du domaine tarifaire, à savoir, dans le cas de la Communauté, le Tarif douanier commun[109]. L'URSS vise en effet à obtenir la clause de la nation la plus favorisée, avec le champ d'application le plus étendu possible et situé dans le contexte d'une référence à

---

[101] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, p.644.
[102] Télégramme n°280/92, de Vimont, 17 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[103] CPE RM(75)7P, Rapport du président du sous-comité CSCE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.18.
[104] Propos de Kovalev à l'ambassadeur Vimont, télégramme n°280/92, de Vimont, 17 janvier 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[105] Document français de 1975, sans date précise. AMAE, CSCE, vol.20.
[106] Télégramme n°615/20, de la part de Gérard André, 24 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[107] Télégramme n°615/20, de la part de Gérard André, 24 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[108] Comme dans les première et troisième corbeilles, l'Ouest désire, en deuxième commission, plusieurs résolutions distinctes, ayant chacune leur propre préambule. Par contre, les pays de l'Est ne veulent, à la base, qu'un préambule unique couvrant tous les travaux de la deuxième corbeille. Document OTAN AC/127-D/471, 1er mars 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[109] Document CPE RM(75)2P, 10 février 1975. AMAE, CSCE, vol.19.

des accords bilatéraux et multilatéraux, sans tenir compte des exceptions traditionnelles telles que les restrictions quantitatives[110].

Ce n'est que le 17 juillet 1975 que les experts de la deuxième commission parviennent à adopter un projet final englobant les questions essentielles de la clause de la nation la plus favorisée et de la réciprocité des avantages économiques. Un double paragraphe reconnait d'une part « les effets bénéfiques qui peuvent résulter de l'application de la clause de la nation la plus favorisée » et incite d'autre part les Etats participants à « promouvoir sur la base des modalités de leur coopération économique, l'expansion de leurs échanges mutuels de biens et de services ». Selon l'interprétation occidentale, une telle formule évite toute obligation réelle d'accorder la fameuse clause ; de plus, toujours dans l'esprit des pays de l'Ouest, le terme « modalités » inclut la réciprocité, qui est explicitement mentionnée dans le préambule de la deuxième corbeille.

Les Etats participants y reconnaissent en effet « qu'une telle coopération, en tenant compte des différents niveaux de développement économique, peut-être développée, sur la base d'égalité et de satisfaction mutuelle des partenaires, et de réciprocité, permettant, dans l'ensemble, une répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable, dans le respect des accords bilatéraux et multilatéraux ». Les Occidentaux parviennent ainsi à compenser l'impossibilité pour une économie socialiste à octroyer la clause de la nation la plus favorisée : pour Jacques Andréani, « à un avantage d'une certaine nature peut répondre un avantage de caractère différent, compte tenu des différences de systèmes »[111]. Dans le bilan qu'ils font des discussions de la deuxième corbeille, les Neuf considèrent comme « un important progrès pour les relations futures » la reconnaissance de la notion de réciprocité effective dans les échanges commerciaux[112].

En parallèle, et à la grande surprise des Occidentaux, les pays de l'Est, qui sont alors pressés de réunir l'ultime phase de la CSCE, abandonnent la plupart de leurs objections sur le meilleur accès à l'information économique et l'octroi de facilités aux hommes d'affaires occidentaux pour mener des transactions commerciales à l'Est, et acceptent les propositions de l'Ouest. De ce fait, la CSCE reconnait que la coopération ne peut être améliorée d'une façon efficace que si les individus y participent[113]. Cette disposition a des conséquences quasi immédiates puisque, dès la fin de l'année 1975, les chefs des représentations commerciales américaines en URSS obtiennent des visas à entrées et sorties multiples[114].

Quant au problème de la transparence économique, il est, malgré le compromis dégagé, loin d'être réglé, chacun étant conscient que la solution n'est pas du ressort de la CSCE : si l'Acte final encourage les Etats participants à donner davantage d'informations sur leurs économies et sur leurs plans, il comporte cependant une lacune non négligeable en ce qu'il ne mentionne pas

---

[110] Document CPE, CSCE *ad hoc* (75) 10P, Rapport du groupe *ad hoc* au Comité politique, 15 janvier 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

[111] Jacques ANDREANI, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe », *art.cit.*, p.122.

[112] Document CPE, CP (75) 23 P, Rapport du Comité politique, 8 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.

[113] Document CPE, mai 1975. AMAE, CSCE, vol.21.

[114] Dépêche n°122 de l'ambassade de France à Moscou, 11 février 1976. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.

la publication de la balance des paiements, considérée comme un secret d'Etat par les pays du bloc soviétique.

2. Science, technique, industrie et environnement : de la détente à la coopération

Quand débute la CSCE, nombre de délégations occidentales, à commencer par la France, sont persuadées que l'URSS et, plus encore, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie attendent beaucoup de la sous-commission sur la coopération industrielle et les projets d'intérêt commun[115], en ce qu'elle correspond au désir de ces pays de favoriser la coopération paneuropéenne. Selon l'ambassade de France à Moscou, le mandat d'Helsinki permet à l'URSS de réclamer la multilatéralisation des éléments qui lui sont les plus favorables dans tel ou tel accord bilatéral, comme par exemple une harmonisation des conditions de crédit au taux le plus bas et sur la plus longue durée possible, « en s'exerçant au préalable à un jeu de surenchère entre les pays occidentaux »[116]. L'ambassadeur Vimont en appelle par conséquent les Neuf à se montrer prudents. Or, les demandes des pays de l'Est apparaissent rapidement en-deçà des présomptions occidentales.

Comme pour le commerce, la détente industrielle a débuté précocement, dès les années 1963-1964. Jusqu'en 1973, plus de 500 accords de coopération industrielle Est-Ouest sont signés entre des entreprises et des gouvernements issus des deux côtés du rideau de fer : 86 sont intergouvernementaux et 400 sont conclus par des entreprises occidentales avec les pays socialistes, en tête desquels on trouve la Hongrie et la Pologne, dont le niveau de progrès technique est supérieur à celui des autres Etats de l'Est, exception faite de la RDA. En 1973, 20 % environ des exportations hongroises de produits mécaniques vers l'Ouest, et 12 % dans le cas de la Pologne, s'inscrivent dans le cadre d'accords de coopération industrielle. L'URSS multiplie quant à elle des accords similaires prévoyant d'importants projets de mise en valeur sur son territoire – usines chimiques, installations portuaires, gaz naturel, bois de Sibérie – contre remboursement en produits. Ces accords représentent, toujours en 1973, plus de deux milliards de dollars, soit la moitié des crédits occidentaux restant dus par les Soviétiques[117]. Alors que les rapports industriels polono-britanniques et austro-hongrois se démarquent de par leur spécificité historique remontant au XIXe siècle, ce sont, à l'Ouest, la RFA et la France qui profitent le plus de cette situation. Cette coopération se présente principalement sous forme d'activités communes de recherche, de développement et de coproduction.

La délégation française se montre très active au sein de cette sous-commission, déposant, dès le début des travaux de Genève et conjointement avec la RFA et l'Italie – les deux autres principaux partenaires industriels ouest-européens de l'URSS – , un document de travail relatif à des projets d'intérêt commun dans le domaine des ressources énergétiques et de

[115] Dépêche n°12, du service de coopération économique du Quai d'Orsay, 18 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[116] Dépêche n°1355, de Vimont, 2 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.26.
[117] Note du directeur économique de l'OTAN, AC/127-D/460, 19 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.30.

l'exploitation des matières premières[118]. Néanmoins, dans le contexte de crise énergétique qui frappe l'Occident à partir de 1973, la France est soucieuse de ne pas compromettre ses relations avec les pays exportateurs de pétrole en adoptant, à la CSCE, des dispositions qui pourraient être perçues par les gouvernements de ces Etats comme des injonctions qui leur seraient adressées. Ainsi, lorsque la Belgique émet une proposition sur la continuité des approvisionnements en matières premières et en énergie, la France réclame que la formule ne s'applique qu'aux Etats participants à la conférence[119].

De même, les Français freinent les prétentions des Allemands de l'Ouest qui envisagent de proposer un texte sur la mise en valeur des ressources énergétiques de Sibérie selon des modalités qui feraient appel à la coopération des pays occidentaux. Pour François Puaux, la mise en valeur des ressources pétrolières de la Sibérie par le biais d'un partenariat entre les Neuf et l'URSS ne relève pas de la CSCE[120]. Les Français craignent surtout que cela profite uniquement aux industriels ouest-allemands. Les discussions au sein de cette sous-commission reflètent ainsi clairement le climat de compétition qui règne entre la France et la RFA pour ce qui est de la coopération industrielle avec l'Est.

De fait, si les discussions plénières de la sous-commission ne posent pas de problème particulier, ce n'est pas le cas de sa préparation au sein des Neuf et de l'Alliance atlantique. En effet, la RFA soumet à ses partenaires, à l'automne 1973, l'idée d'implanter dans les secteurs occidentaux de Berlin un « centre de coopération Est-Ouest », à vocation économique et industrielle[121]. La tâche principale de cet organisme serait de faciliter les rapports et la coopération entre entreprises de l'Est et de l'Ouest. Bonn songe par exemple à lui conférer des compétences pour diffuser de l'information sur les conditions d'une telle coopération et regrouper les offres de partenaires éventuels, jouer un rôle de conseil quant aux meilleures formes de coopération et à la préparation des accords entre firmes, contribuer à l'élaboration des concepts généraux en matière de coopération, par exemple en favorisant les échanges d'expériences[122].

Les réactions ne se font pas attendre. D'emblée, c'est la réticence qui prévaut, sauf chez les Britanniques. Si, pour les Etats-Unis, les questions de coopération économique Est-Ouest doivent être traitées dans le cadre de la commission économique des Nations unies pour l'Europe, la France considère qu'« avant de soumettre un tel projet à la CSCE, il conviendrait d'en apprécier plus précisément les chances de succès. Un accroissement notable de la présence des pays de l'Est dans les secteurs occidentaux [de Berlin] poserait des problèmes de sécurité. »[123] Une fois encore, Paris veut éviter toute remise en cause des droits quadripartites concernant l'Allemagne. Rapidement, les Français adoptent une position en flèche contre la proposition allemande, se ralliant à l'opinion américaine selon

[118] Document CSCE/II/E/9, RFA, France, Italie, 26 octobre 1973. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 13.
[119] Note CSCE n°79, 16 avril 1974. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[120] Entretien Puaux/van Well, 19 décembre 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[121] Ce projet, qui a un lien étroit avec la question des suites de la CSCE, est différent du « forum scientifique » proposé par les Allemands en troisième commission.
[122] Télégramme n°4685/88, de Morizet, 13 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3057.
[123] Télégramme n°5038/41, de Sauvagnargues, 7 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3057.

laquelle il serait plus raisonnable de profiter de l'expérience de l'ECE en matière de coopération économique et industrielle paneuropéenne, afin d'éviter les doubles emplois[124]. La France voit surtout dans ce projet un nouveau moyen pour la RFA, premier partenaire économique et industriel de l'URSS en Europe occidentale, de se poser en interlocuteur privilégié des pays de l'Est sur ces sujets, au détriment de ses voisins. On est de plus en plus inquiet à Paris de la diminution du nombre de contrats industriels signés avec les Soviétiques, au profit des Allemands ; il s'agit donc de ne pas enfoncer le couteau dans la plaie[125]. Devant l'opposition collective de ses partenaires, Bonn abandonne son idée.

Au final, la sous-commission sur la coopération industrielle et les projets d'intérêt commun apporte un certain progrès en matière de coopération Est-Ouest puisqu'elle rend possible l'établissement de « programmes d'intérêt commun de grande envergure » à l'échelle du continent et à long terme. Ces projets visent tout d'abord les ressources énergétiques – le pétrole, le gaz naturel, le charbon et le nucléaire – et les matières premières comme le minerai de fer et la bauxite. Ils touchent également aux échanges d'énergie électrique en Europe, au développement des réseaux routiers, à la coopération en vue d'un réseau navigable européen cohérent et à l'amélioration des équipements de transports[126]. Les différentes formes de coopération envisagées passent enfin par des relations simples : vente, modernisation des entreprises industrielles, échanges de *know-how*, d'informations techniques.

Dans deux sous-commissions, l'accord entre les Etats participants est quasiment immédiat et les textes qui en ressortent sont agréés avant la fin de l'année 1974 : il s'agit de celles touchant aux domaines de la science et de la technique, et de l'environnement. En matière d'environnement, la CSCE fait un pas important en ce qu'elle place la question de la protection de l'environnement dans les relations Est-Ouest au même niveau que la coopération économique. Les années 1960 et le début des années 1970 sont en effet marqués par une première prise de conscience à l'égard de ce problème, surtout aux Etats-Unis. Jusqu'alors, la guerre froide faisait que la préoccupation majeure des dirigeants des deux blocs était d'éviter une apocalypse nucléaire susceptible de mettre à mal l'espèce humaine. Avec la détente et la diminution du risque de guerre atomique, les hommes commencent à se soucier d'autres espèces que la leur. En Europe – en particulier en RFA – le développement de l'environnementalisme se fait parallèlement à celui du militantisme anti-nucléaire[127].

C'est en 1972 qu'a lieu, à Stockholm, le premier Sommet de la Terre à l'issue duquel l'ONU décide de créer le programme des Nations unies pour l'environnement ; la même année, l'OCDE adopte le principe du pollueur-payeur, en vigueur en France depuis 1964. En janvier 1971, Georges Pompidou dote la France d'un ministère de la Protection de la nature et de

[124] Circulaire n°693, 14 novembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[125] Note CSCE n°395, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[126] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, p.646.
[127] J.R. MCNEILL, « The biosphere and the Cold War », in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol.III, *Endings*, *op.cit.*, p.444.

l'Environnement, dont le premier titulaire est Robert Poujade. Pour ce qui est des rapports Est-Ouest dans ce domaine, les premiers accords bilatéraux sur la protection de l'environnement sont passés en 1973 entre Nixon et Brejnev et en mars 1975 entre Chirac et Kossyguine[128].

Les questions environnementales deviennent d'autant plus importantes que, depuis 1945, le monde connait un véritable « tumulte écologique »[129] : la population mondiale double quasiment entre les années 1940 et les années 1970 et la croissance économique est multipliée par cinq. Le faible coût de l'énergie, en particulier du pétrole, renforce le sentiment de supériorité des humains, « capables de couper le sommet des montagnes pour quelques grammes d'or, ou d'abattre des milliards d'arbres tropicaux en quelques décennies »[130]. La compétition idéologique, militaire et industrielle entre capitalisme et communisme ne fait qu'aggraver ce processus, chacun mobilisant d'importantes quantités de matières premières et d'énergie pour prouver la supériorité de son système économique.

Emettant des propositions précises qui tranchent avec celles des pays de l'Est, la France et ses partenaires ouest-européens jouent, à Genève, un rôle central dans l'élaboration des conclusions de la CSCE en matière d'environnement, de même que la Norvège dont la principale source de pollution de l'air provient des industries soviétiques[131]. Ces pays réclament ainsi une série de recommandations visant à protéger de la pollution les mers, les eaux douces, l'air, le sol, à gérer les déchets, à lutter contre le bruit ou encore à améliorer les conditions d'environnement dans les zones d'habitation humaine[132].

Face à eux, l'URSS fait tout pour aboutir à un document moins détaillé que celui issu de la conférence de Stockholm[133]. Ce souci de se borner à quelques principes généraux est à relier à la « révolution verte » lancée dans les années 1960 par le Kremlin pour couvrir ses besoins en céréales. Cette politique a en effet des conséquences environnementales épouvantables en ce qu'elle est fondée sur la mise en valeur d'immenses terres vierges de toute culture et sur l'utilisation massive de pesticides et de produits chimiques[134]. La « révolution verte » soviétique nuit à la terre, aux espèces végétales et animales qui y vivent, à la santé de ceux qui la travaillent et aux lacs et rivières qui les entourent. Quant aux usines de production d'engrais, elles empoisonnent l'air des villes comme celui des campagnes. L'URSS ne veut donc pas d'un texte qui constitue une immixtion supplémentaire dans ses affaires intérieures et, surtout, risque d'apparaître comme contraire à la doctrine socialiste qui veut que l'homme soit capable de dompter la nature et non l'inverse.

Les textes adoptés par la CSCE consacrent cependant les conclusions de Stockholm et assignent quatre objectifs aux Etats participants : encourager les approches interdisciplinaires,

---

[128] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, p.642.
[129] J.R. MCNEILL, « The biosphere and the Cold War », *art.cit.*, p.423.
[130] *Ibid.*, p.423.
[131] Note du Département d'Etat américain, juillet 1975, dossier « July 26 – August 4, 1975 – Europe – Briefing Book – CSCE – Copy 1 (2) », Box 10, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Gerald Ford, GFL.
[132] Document CSCE/II/G/9, France, RFA, Italie, Belgique, 28 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 15.
[133] Document OTAN AC/127-D/471, 1er mars 1974. AMAE, CSCE, vol.30.
[134] J.R. MCNEILL, « The biosphere and the Cold War », *art.cit.*, pp.431-433.

favoriser l'étude des problèmes d'environnement, accroître l'efficacité des mesures nationales, rapprocher les politiques. Plusieurs domaines spécifiques de coopération sont visés, comme par exemple la pollution de l'air, la conservation de la nature, l'utilisation des sols et, sans que la question ne parvienne à être réglée, la pollution en Méditerranée. Les Soviétiques ne réussissent ainsi pas à contrer la ferme volonté des Occidentaux à proclamer des principes qui deviennent chers aux yeux de leur opinion publique. A Paris, l'irruption du mouvement écologiste dans la vie politique française en 1974 à la suite de la décision du gouvernement Messmer d'accélérer la mise en place du programme électronucléaire et de la candidature de René Dumont aux élections présidentielles fait prendre conscience aux partis traditionnels de l'importance de ce thème[135]. La diplomatie française agit par conséquent en faveur d'un texte clair et détaillé, mais qui dissimule complètement le péril nucléaire.

Pour ce qui est de la science et de la technique, l'Est et l'Ouest se présentent à la CSCE avec à l'esprit des thèmes bien précis. Pour les Occidentaux, la conférence doit permettre d'améliorer la coopération dans les secteurs scientifiques et technologiques qu'ils jugent essentiels au bien-être de l'humanité, tels que l'agriculture, les transports, la recherche spatiale, l'énergie, la médecine, la santé publique, la sismologie, l'industrie de la pêche, l'océanographie, la météorologie, et même la recherche arctique et antarctique[136]. La France s'associe ainsi aux Etats-Unis, à la RFA, à la Grande-Bretagne et à l'Italie pour présenter un texte qui fonde la coopération dans ces domaines sur l'échange d'informations et d'expériences ainsi que sur les contacts entre chercheurs, institutions de recherche et entreprises commerciales.[137].

L'engagement français en faveur de ces idées intervient à un moment où la coopération scientifique et technique entre la France et les pays de l'Est inaugurée sous la présidence du général de Gaulle atteint ses limites. Si le rapprochement franco-soviétique a permis la réalisation de quelques grands succès communs – la plus grande chambre à bulles du monde[138], Mirabelle, est installée en 1971 en URSS par des ingénieurs français du Commissariat français à l'Energie atomique – la coopération relative à l'informatique est un véritable échec[139]. On peut supposer que les Français espèrent pouvoir s'appuyer sur les textes de la CSCE pour relancer le processus.

Désireux d'assurer un transfert de technologie entre les pays de l'Ouest et eux-mêmes, l'URSS et ses alliés privilégient quant à eux la coopération scientifique à visée industrielle et portent un intérêt direct à l'informatique et ses applications, la technologie pétrolière, la technologie des industries alimentaires, celle de la sidérurgie, celles des fibres de polyester, l'industrie des machines-outils, la mise au point d'un réseau électrique paneuropéen, l'industrie chimique, la technologie de l'aluminium, l'équipement des véhicules automobiles et celui des

---

[135] Jean-Paul DELEAGE, « Ecologistes et alternatifs », in Jean-Jacques BECKER, Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France*, *op.cit.*, pp.149-150.
[136] Note de la direction économique de l'OTAN, ED/EC/73/82 (Révisé), 3 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.30.
[137] Document CSCE/II/F/9, RFA, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, 23 janvier 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 14.
[138] Il s'agit d'un détecteur de particules dont le principe est dû à Donald A. Glaser en 1952.
[139] Marie-Pierre REY, « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », *art.cit.*, p.162.

navires[140]. On retrouve ici quelques uns des thèmes privilégiés du complexe militaro-industriel soviétique – plus connu sous son abréviation russe VKP – qui est à l'origine même des avancées technologiques de l'URSS pendant la guerre froide. Ainsi, encore au début des années 1970 et contrairement à ce qui se passe en Occident, Moscou continue d'utiliser la recherche scientifique à des fins d'abord et avant tout militaires.

Toutefois cela ne l'empêche pas, à Genève, d'approuver la liste des domaines de coopération proposée par les Etats de l'Ouest. Les divergences les plus sensibles entre les délégations socialistes et les autres portent sur les moyens envisagés par les Occidentaux pour améliorer la coopération scientifique et technique. Sans surprise, la question des contacts directs entre hommes de science ou celle des obstacles à la coopération déclenchent l'irritation des représentants de l'Est. Pour les Soviétiques, qui critiquent la fréquence de ces thèmes dans les projets des pays de l'Alliance atlantique, il suffit que les Etats participants disent leur résolution d'éliminer les obstacles sans qu'il soit besoin d'en établir le catalogue. L'URSS s'acharne à présenter ces sujets comme secondaires par rapport à ce qu'elle estime être une question centrale, à savoir la recherche de nouvelles sources d'énergie[141]. De fait, dans les premiers mois de 1975, adoptant une attitude similaire à celle qu'ils manifestent en troisième commission, les Soviétiques tentent de remettre en cause, au sein de cette sous-commission, des textes déjà agréés en matière de contacts directs et du rôle de l'individu dans la coopération scientifique et technique[142]. La tentative s'avère vaine puisque les règles de fonctionnement interne à la conférence interdisent de procéder à un tel retour en arrière.

En fin de compte, cette section de l'Acte final recommande l'approfondissement de la coopération existante par le biais de contacts plus étroits et d'échanges d'informations plus réguliers et détaillés. Ils préconisent en outre de conduire la coopération scientifique et technique vers des prolongements économiques et industriels plus nombreux, dans l'ensemble des domaines proposés par les Occidentaux en 1973[143].

Enfin, la sous-commission relative à la « coopération dans d'autres secteurs » comprend certains points qui, se rapprochant des problèmes discutés en troisième corbeille, suscitent de nombreuses controverses. C'est justement parce que cette partie de la deuxième corbeille touche à des enjeux semblables à celle sur les contacts humains que la France s'y montre très active, multipliant les projets de texte innovants tout en s'efforçant d'élaborer des propositions de compromis propices à satisfaire le partenaire soviétique. Les Français sont ainsi à l'origine de la partie de l'Acte final consacrée à la formation des cadres et des techniciens par le biais notamment de stages à l'étranger[144]. Mais sur un sujet précis, qui est celui des travailleurs migrants, Paris adopte paradoxalement une attitude qui n'est pas sans rappeler celle des

[140] Note de la direction économique de l'OTAN, ED/EC/73/82 (Révisé), 3 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.30.
[141] Télégramme n°2102/22, de Fernand-Laurent, 30 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[142] CPE RM (75) 7 P, Rapport du président du sous-comité CSCE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.18.
[143] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, pp.646-647.
[144] Document CSCE/II/H/14, France et Danemark, 5 mars 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 16.

Soviétiques en troisième corbeille : on accepte de grands principes mais le respect de la souveraineté nationale prime.

A l'automne 1973, les aspects économiques et sociaux des travailleurs migrants sont en effet mis en avant dans plusieurs textes soumis par l'Espagne, la Turquie et la Yougoslavie. En tant que grand pays d'immigration, qui accueille une part non négligeable de ressortissants issus des pays à l'origine de ce projet de texte[145], la France accorde sans tarder une grande attention à ce sujet. Dès novembre 1973, la délégation française expose dans le détail la politique de son gouvernement en la matière, tentant de démontrer que Paris a su mettre sur pied un dispositif d'aide sociale aux travailleurs immigrés[146]. En effet, la fin de la présidence de Georges Pompidou se caractérise par une reprise en main par l'Etat de la politique migratoire, du fait du sentiment, au sein du gouvernement, « que les effets négatifs de l'immigration commencent à l'emporter sur les effets positifs mais qu'en même temps une protection sociale accrue des travailleurs étrangers s'impose »[147].

Tandis que la circulaire Marcellin du 24 janvier 1972 unifie les procédures de délivrance des titres de séjour et de travail, la circulaire Fontanet du 23 février 1972 conditionne l'octroi d'une carte de séjour à la possession d'un certificat de travail et d'une attestation de logement. En parallèle, la loi du 27 juin 1972 accorde aux étrangers le droit de vote et d'éligibilité pour les élections des membres des comités d'entreprise et des délégués du personnel ; la circulaire du 30 mai 1973 du ministère du Travail organise « un réseau national pour l'accueil, l'information et l'orientation des travailleurs étrangers et des membres de leur famille »[148] ; la circulaire des 27 mars et 12 juin 1973 institue « des comités consultatifs départementaux d'action sociale en faveur des travailleurs étrangers » ; la loi du 6 juillet 1973 réprime les « trafics de main d'œuvre et les abus des entreprises spécialisées dans le louage des services »[149] ; une autre loi renforce la législation contre les « marchands de sommeil » ; une commission nationale de la main d'œuvre étrangère est instaurée auprès du Comité supérieur de l'emploi.

Parmi les textes présentés à Genève, la France opte rapidement pour celui de la Yougoslavie qui, contrairement aux documents espagnol et turc, replace les phénomènes migratoires dans leur contexte général et pose comme premier objectif la réduction progressive des « mouvements excessifs de travailleurs migrants » et l'organisation de ces mouvements. Cela correspond précisément à une orientation à moyen et long terme de la politique d'immigration française. La France envisage cependant de le compléter par la possibilité de proportionner « les mouvements des travailleurs aux besoins réels en main d'œuvre de l'économie des pays d'accueil, et à la capacité de leur infrastructure sociale ». Du point de vue des mesures qu'il

---

[145] On dénombre en France, au 1er janvier 1973, 620 000 Espagnols, 62 000 Yougoslaves et moins de 50 000 Turcs. Catherine WIHTOL DE WENDEN, *Les immigrés et la politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p.157.

[146] Télégramme n°2102/22, de Fernand-Laurent, 30 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

[147] Catherine WIHTOL DE WENDEN, *Les immigrés et la politique*, *op.cit.*, pp.157-158.

[148] *Ibid.*, pp.160-161.

[149] Le ministère du Travail propose que la CSCE en fasse autant. Note de la sous-direction des mouvements de population (ministère du Travail, de l'emploi et de la population) n°251, 15 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.14.

propose, le texte de Belgrade a la préférence des Français en ce qu'il demande que l'on « facilite » la réunion des travailleurs migrants avec leurs familles, tandis que les Espagnols souhaitent la suppression pure et simple « des obstacles à la réunion des familles »[150]. On juge à Paris que la CSCE doit rester dans le domaine des recommandations et ne pas empiéter, surtout pour un sujet aussi sensible, sur les prérogatives nationales.

De même, le ministère français du Travail s'oppose à la proposition de Madrid tendant à faciliter « l'obtention du permis de séjour ». Pour la France, une telle résolution n'a pas de sens : un travailleur introduit dans le pays hôte dans le cadre d'une procédure régulière d'immigration ne peut l'avoir été que s'il n'y a eu aucun obstacle à ce que lui soit délivré un permis de séjour ; en outre, il ne saurait être question de faciliter l'obtention par un « faux touriste » d'un titre de séjour auquel il n'a aucun droit[151].

Quoi qu'il en soit, les pays de l'Est considèrent la question des travailleurs émigrés comme un point faible de l'Occident et l'utilisent pour démontrer les méfaits du capitalisme, de même qu'ils s'en servent pour prouver aux pays de l'Ouest l'utilité du principe de non intervention dans les affaires intérieures. A Genève, le représentant de la Hongrie illustre le sort selon lui pitoyable des travailleurs migrants en se fondant sur des citations de presse dont la plupart sont puisées dans les journaux français. N'appréciant guère la manœuvre, la France se plaint d'un tel procédé, que les Hongrois s'efforcent de minimiser[152].

Après une résistance acharnée de la RFA et de la Suisse, les Etats participants finissent par adopter un texte prévoyant d'« assurer l'égalité des droits entre travailleurs migrants et nationaux des pays d'accueil en matière de conditions d'emploi et de travail et en matière de sécurité sociale » et de « veiller, autant que possible, à ce que les travailleurs migrants puissent avoir les mêmes possibilités que les nationaux des pays d'accueil de trouver d'autres emplois convenables en cas de chômage ».

Cette sous-commission est par ailleurs chargée de discuter de la question des transports en Europe. La France, qui adopte sur ce sujet une attitude particulièrement énergique, propose aux Neuf de déposer un texte relatif au transport fluvial préconisant l'uniformisation du régime juridique des grands fleuves européens et notamment l'ouverture de négociations entre les Etats membres de la Commission centrale du Rhin – qui est l'organisation internationale la plus ancienne au monde puisqu'elle a vu le jour lors du Congrès de Vienne en 1815 – et ceux de la Commission du Danube. Les Français voient dans cette harmonisation un moyen d'accroitre leur influence commerciale en Europe orientale : elle permettrait aux bateaux français de rejoindre le Danube en passant par le Main. Mais, là encore, la concurrence économique franco-allemande vis-à-vis de l'Est fait obstacle à ce projet. La RFA, seul pays d'Europe traversé par les deux fleuves à la fois, s'oppose farouchement au projet, considérant qu'un tel sujet doit rester dans un cadre strictement bilatéral, ce qui lui permettrait de négocier

[150] Note de la sous-direction des mouvements de population (ministère du Travail, de l'emploi et de la population) n°251, 15 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.14.
[151] Note de la sous-direction des mouvements de population n°251, 15 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.14.
[152] Télégramme n°2102/22, de Fernand-Laurent, 30 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

pour son propre compte avec les pays de l'Est l'ouverture de la liaison Rhin-Danube par le Main[153]. Dès lors, les Neuf se révèlent incapables de s'accorder sur le projet français : malgré les efforts de compromis de la délégation française, les Allemands, bien qu'isolés, refusent catégoriquement de mentionner, dans le texte final, les aspects économiques de la navigation sur les fleuves à régime international[154]. Cette proposition n'étant finalement pas présentée, les Français privilégient, à Genève, la question de l'équilibre des transports terrestres internationaux de passagers et de marchandises, en particulier pour le fret de retour[155].

Le texte de la deuxième corbeille est le plus long de l'Acte final mais c'est aussi celui dont l'impact est le plus difficile à mesurer. En ce sens, la CSCE semble trouver ses limites immédiates dans la deuxième corbeille. Malgré les efforts déployés par les Occidentaux pour aboutir à un document qui couvre un éventail de thèmes le plus large possible et qui cherche à poser les bases d'une véritable coopération multilatérale, le bilatéralisme se révèle plus rentable et continue de primer dans les rapports économiques, commerciaux, techniques et scientifiques entre l'Est et l'Ouest, renforcé par le fait que les discussions entre la CEE et le Comecon demeurent laborieuses et infructueuses en raison de leurs disparités intrinsèques. La difficulté à mettre en œuvre les dispositions de la deuxième corbeille tient au rôle de plus en plus important que les pays de l'Est confèrent à la Commission économique des Nations unies pour l'Europe en matière de suites : l'instauration de nouvelles consultations multilatérales dans des domaines qui, à la base, devaient être appliqués de manière unilatérale ou bilatérale, se traduit par l'ajournement à une date indéterminée des mesures nécessaires.

En outre, si elle part de l'idée que la différence des systèmes économiques et sociaux ne constitue pas en elle-même une entrave à l'essor de la coopération Est-Ouest, la conférence ne fournit pas les instruments adéquats pour dépasser les obstacles politiques et techniques qui empêchent le développement des échanges économiques Est-Ouest, comme l'absence d'arrangements multilatéraux sur le crédit, la non-convertibilité des devises en Europe de l'Est ou les différentes structures de prix engendrées par les divers systèmes économiques[156]. De même, alors que la CSCE préconise une meilleure transparence des gestions macro-économiques, Moscou décide dans la deuxième moitié des années 1970 de ne plus publier les statistiques mensuelles de la production en URSS[157].

Cependant, c'est aller un peu vite en besogne que de tirer un bilan complètement négatif de la deuxième corbeille. La situation des échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest s'améliore nettement après 1975 ; le problème consiste à déterminer dans quelles mesure cette embellie est due au contenu de l'Acte final, d'autant plus que l'application des dispositions qu'il

---

[153] Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 30 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819 ; note CSCE n°395, 14 novembre 1973. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.2982.
[154] Télégramme n°1732/49, de Fernand-Laurent, 26 octobre 1973. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[155] Télégramme n°735/48, de Fernand-Laurent, 28 février 1975. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118.
[156] Simone COURTEIX, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *art.cit.*, pp.647-648.
[157] Juhana AUNESLUOMA, « Finlandisation in Reverse. The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975 », *art.cit.*, p.108.

contient varie fortement d'un pays communiste à un autre. Certains Etats socialistes semblent, dans les mois qui suivent la conférence, faire preuve de bonne volonté en assouplissant leur législation : la Tchécoslovaquie et la Bulgarie publient chacune un décret autorisant l'établissement de bureaux d'affaires étrangers, dans la droite ligne des recommandations de la CSCE sur les conditions de travail des hommes d'affaires[158]. De même, tandis que Brejnev en appelle le 9 décembre 1975 à une conférence paneuropéenne sur l'énergie, les transports et l'environnement, débutent à Genève les consultations de l'ECE sur l'application de la deuxième corbeille[159]. La législation qui régit les entreprises communes est souvent assouplie à l'Est ; les possibilités de contacts d'affaires directs se multiplient et les visas sont généralement accordés aux hommes d'affaires occidentaux sans aucun problème. Il est probable que de nombreux dirigeants socialistes désireux de développer leurs rapports économiques avec des entreprises occidentales prennent conscience de la nécessité d'« avoir une attitude plus compréhensive à l'égard des besoins et des coutumes de la vie commerciale de l'Ouest »[160]. De ce fait, si la CSCE n'influence que faiblement la dynamique interne des économies socialistes, elle éclaire la volonté de l'Est de développer ses liens économiques avec l'Ouest. Elle met aussi en lumière les difficultés pratiques qui font obstacle à ce développement et tente de les résoudre[161].

La deuxième corbeille a également le mérite d'essayer de poser les bases multilatérales de la détente économique et, par certains aspects – comme le développement des échanges commerciaux ou l'étude et la réalisation de projets industriels et de transports importants – peut aider les pays du Comecon à accéder à la technologie occidentale tout en permettant aux Etats capitalistes de conclure des contrats à long terme avec l'Est. Pour les Neuf, qui se félicitent que le rôle des entreprises et, le cas échéant, celui des individus soient reconnus, les textes de la deuxième corbeille constituent « une contribution positive au développement de la coopération »[162].

Contrairement à une idée très prégnante en Occident dans les années qui ont suivi la CSCE, les documents produits par la deuxième commission n'accordent pas un nombre disproportionné d'avantages économiques aux pays socialistes. L'Acte final indique ainsi clairement que les relations économiques ne peuvent être renforcées que si cet élargissement est intéressant pour les entreprises privées ; à l'inverse, il n'est dit nulle part que les autorités publiques doivent accorder des subventions dans les domaines techniques ou autres[163]. Les textes de la deuxième corbeille apparaissent au final comme les plus équilibrés de la CSCE en ce qu'ils sont le fruit d'un vrai compromis entre les deux visions de l'économie qui prévalent de part et d'autre du rideau de fer. Par conséquent, côté français, on n'est pas mécontent du

---

[158] Mémorandum pour le président, de Charles W. Robinson, 20 avril 1976, dossier « CSCE, 1976 WH (1) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[159] Mémorandum pour le président, de Charles W. Robinson, 20 avril 1976, dossier « CSCE, 1976 WH (1) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.
[160] W.J. ELZINGA, « La dimension économique sous-évaluée (?) du processus de la CSCE », *art.cit.*, p.17.
[161] *Ibid.*, p.102.
[162] Document CPE, CP (75) 23 P, Rapport du Comité politique, 8 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[163] W.J. ELZINGA, « La dimension économique sous-évaluée (?) du processus de la CSCE », *art.cit.*, p.16.

contenu de l'Acte final en matière économique, scientifique et industrielle, et ce malgré les désaccords apparus à plusieurs reprises avec les Allemands du fait de la compétition à laquelle se livrent les deux pays à l'égard de l'Europe orientale ; Robert Richard, qui représente la France en deuxième sous-commission, estime même que le texte de la deuxième corbeille est le meilleur de la CSCE[164]. Il ne promeut ni l'économie de marché, ni le modèle socialiste, et correspond à l'idéal français tendant à la convergence des modèles.

Dès le mois d'août 1975, les Français tachent d'en tirer partie pour accroitre et améliorer les échanges commerciaux et industriels avec les pays de l'Est, notamment dans l'optique du voyage de Valéry Giscard d'Estaing à Moscou prévu pour le mois d'octobre suivant. Ce sentiment de satisfaction se prolonge après la dégradation des relations Est-Ouest dans la deuxième moitié des années 1970 : les résultats obtenus par l'application de la deuxième corbeille ne souffrent guère de la dépression économique mondiale et de la dette de la plupart des pays de l'Est. Pourtant, au début des années 1980, les échanges commerciaux franco-soviétiques sont largement favorables à l'URSS, qui exporte massivement vers la France son pétrole et son gaz. Paris multiplie alors les projets visant à rétablir l'équilibre et à poursuivre sur la voie des grands contrats d'équipements qui ont fait la spécificité des exportations françaises vers l'Est. Ministre du commerce extérieur en 1983, Michel Jobert songe par exemple à faire en sorte que la France participe, en URSS, à la mise en valeur des gisements de pétrole et de gaz, à l'automatisation des transports publics et à la rénovation des entreprises[165].Il faut cependant attendre l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir en 1985 et la réunion de Vienne sur les suites à partir de 1986 pour que la deuxième corbeille fasse l'objet d'une attention plus vive et d'une application plus rigoureuse.

[164] Entretien avec Alain Pierret, 22 janvier 2011.
[165] Interview de Michel Jobert, janvier 1983, *France-URSS Magazine*, février 1983.

CHAPITRE 9. L'INFLUENCE ET LA VIGILANCE. LA FRANCE ET LES ASPECTS MEDITERRANEENS DE LA CSCE

Aux yeux de quelques pays d'Europe et, surtout, des Etats du Maghreb, la sécurité telle qu'elle est définie par la CSCE est imparfaite : si la détente existe bel et bien en Europe, les tensions ne cessent de s'accroître dans le bassin méditerranéen, le conflit israélo-arabe en étant la manifestation la plus visible et la plus dramatique. L'Algérie et la Tunisie entendent donc profiter de l'occasion offerte par la plus importante réunion européenne qui se soit déroulée depuis 1815 pour faire prendre conscience aux Européens et aux deux géants soviétique et américain du lien indéfectible qui existe entre sécurité en Europe et sécurité en Méditerranée. Cela les conduit à se demander si le sort de l'Afrique du Nord doit être considéré au même plan que la situation en Europe. Plus largement, se pose la question de la géographie de la détente : faut-il privilégier une détente régionale, comme le prévoit la CSCE à l'origine, ou bien élargir le processus de manière à instaurer une détente globale ?

La France se situe en première ligne des débats relatifs à cette question. Pays méditerranéen et ancienne puissance coloniale ayant régné pendant plus d'un siècle sur la Méditerranée occidentale, elle continue, après l'indépendance de ses colonies, à exercer une influence non négligeable dans cette région. Depuis 1962, sa politique méditerranéenne relève de la même logique gaullienne que sa politique européenne : elle privilégie le bilatéralisme, condamne le bloc à bloc et s'oppose à la réduction mutuelle des forces. Georges Pompidou enrichit cette politique en élaborant un véritable projet à l'égard du bassin méditerranéen, projet fondé sur trois axes : le soutien à la candidature espagnole à l'intégration à la Communauté européenne, la défense des intérêts de l'Europe au Proche-Orient et la consolidation des liens privilégiés avec le Maghreb[1]. Au printemps 1973, Michel Jobert émet le vœu d'établir un « pont stratégique » entre la France et la Méditerranée en formulant une véritable politique arabe pour la France puis pour l'Europe, que Pompidou et lui-même souhaitent rééquilibrer vers le sud[2]. Il est ainsi l'une des chevilles ouvrières du projet de dialogue euro-arabe adopté par les Neuf en mars 1974, dont il estime que les relations franco-algériennes doivent constituer le fondement. Les Français sont également guidés par un désir impérieux de se poser en défenseurs acharnés des intérêts du monde arabe en Occident, désir que la guerre du Kippour, la crise énergétique et le besoin croissant en matières premières viennent exacerber à partir de l'automne 1973. Jobert, lui-même né au Maroc, affirme ainsi à Gromyko, le 26 juin 1973, que la France éprouve « une sympathie agissante » à l'égard des pays d'Afrique du Nord et souhaite que

[1] Hayète CHERIGUI, *La politique méditerranéenne de la France. Entre diplomatie collective et leadership*, *op.cit.*, p.49.
[2] Mary Kathleen WEED, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, *op.cit.*, p.83.

leurs représentants soient non pas associés, mais entendus à l'occasion des travaux des commissions de la conférence :

> « Ces pays de par la géographie, l'histoire, le système colonial, ont été et demeurent en rapport étroit avec l'Europe. Ils considèrent qu'un pan de leur avenir doit être édifié au côté de l'Europe. »[3]

Ainsi, aux yeux de nombreux participants à la CSCE, dont les Américains, la France joue, avec l'Italie, un « rôle pivot » dans la question méditerranéenne telle qu'elle est abordée à Helsinki et à Genève[4]. On a vu en effet que, dès le début des PMP, les gouvernements d'Alger et Tunis se pressent de transmettre à la Finlande et à tous les pays participants une lettre dans laquelle ils expriment officiellement leur désir d'être associés à la conférence et la nécessité d'établir un lien entre sécurité en Europe et sécurité en Méditerranée[5]. Des délégations issues de chacun des deux pays sont également envoyées à Helsinki afin qu'elles exercent une pression directe sur les représentants de l'Est comme de l'Ouest. Parmi les Etats de l'OTAN, la France et l'Italie sont particulièrement visées dans la mesure où l'on connaît leur propension à intervenir dans les affaires méditerranéennes en tant qu'Etats riverains. L'Algérie parvient à créer une réelle émulation entre Rome et Paris pour déterminer qui des Français ou des Italiens sont les mieux à même de représenter et de défendre les intérêts des pays méditerranéens.

Cette compétition est caractéristique à la fois de la stratégie des pays arabes vis-à-vis des Occidentaux et de l'atmosphère qui règne parmi les Neuf dès qu'il s'agit d'aborder les questions du Moyen-Orient et de la crise pétrolière. Ainsi, si les Etats de la Communauté se montrent incapables de définir une politique commune à l'égard de ces problèmes, c'est en grande partie parce que les pays arabes producteurs de pétrole ne considèrent pas les Neuf comme un tout : le prix des hydrocarbures qu'ils proposent aux Européens de l'Ouest varie selon le degré de soutien que chacun apporte à la cause arabe[6], d'où l'attitude française.

Il s'agit de voir dans ce chapitre comment la France se saisit de la question méditerranéenne pour tenter de se poser en interlocuteur privilégié du monde arabe tout en évitant que les trente-cinq participants à la conférence portent une attention exacerbée à une aire géographique qui n'en concerne qu'une partie. On considère à Paris que la CSCE doit se borner à adopter quelques principes sur la Méditerranée et ne pas s'engager dans des discussions qui pourraient compromettre les intérêts français et ouest-européens dans la région. Plus largement, il importe de s'interroger sur la façon dont la CSCE contribue à promouvoir le lien Europe/Méditerranée et de se demander si elle réussit à en faire un paramètre fondamental des relations Est-Ouest dans les années 1970, à un moment où le choc pétrolier, l'intervention turque à Chypre et la poussée soviétique partout dans le monde viennent se conjuguer aux débats sur le désarmement et aux problèmes du Proche et du Moyen-Orient. Nous allons voir que, très vite, apparaît un

---

[3] Entretien Jobert/Gromyko, 26 juin 1973, Rambouillet. AMAE, CSCE, vol.26.

[4] Télégramme d'Ingersoll, 12 décembre 1974, dossier « Belgium – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (3) », Box 1, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[5] Document de la délégation française au sous-comité CSCE, 1973. AMAE, CSCE, vol.24.

[6] Les pays arabes imposent un embargo sur le pétrole aux Pays-Bas, qui soutiennent Israël. Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.185-191.

décalage entre la réalité de la situation géopolitique en Méditerranée et le problème méditerranéen tel qu'il est abordé à la CSCE.

L'introduction de la question de la sécurité en Méditerranée dans les négociations de la CSCE est progressive et s'échelonne sur plusieurs phases. Si ce sont les pays du Maghreb qui posent le problème à Helsinki, c'est le soutien démesuré des Neutres et Non Alignés, notamment de Malte, à l'initiative nord-africaine qui lui confère une place de choix dans les débats de la conférence. Les évènements de Chypre à l'été 1974 et la coopération politique européenne, plus encore que la guerre du Kippour, conduisent finalement chacun des Etats participants à la CSCE à prendre position sur la situation en Méditerranée.

I. Entre pression des petits et réticence des grands : la France à la recherche du compromis

Les neutres et non alignés, à commencer par la Yougoslavie, jouent un rôle majeur dans l'évocation des problèmes méditerranéens à la CSCE, notamment de par leur appui apporté à l'initiative des pays du Maghreb, appui relevant du tiers-mondisme prégnant des non alignés. Si cette initiative n'a qu'un impact limité sur les négociations d'Helsinki, il faut attendre le printemps 1973 pour que, soudainement, la question de la sécurité en Méditerranée devienne un sujet brûlant des discussions : Malte provoque, dans la capitale finlandaise, un coup de théâtre qui empoisonne l'atmosphère des derniers jours des préparatifs de la CSCE[7].

En effet, le premier ministre et ministre des Affaires étrangères maltais Dom Mintoff raidit sa position sur la participation pleine et entière des Etats arabes riverains de la Méditerranée, considérant que la sécurité de son archipel dépend étroitement de celle de ces pays et que Malte « ne doit pas être la prostituée de la Méditerranée »[8]. Il met ainsi en application les préceptes qui guident son approche des relations internationales : la détente doit être globale et non régionale, fondée sur le refus du bloc à bloc et sur le droit à chaque Etat, quelle que soit sa taille, de s'exprimer en son nom, ce qui n'est pas sans rappeler les grands principes de la détente gaullienne. Indépendante depuis 1964, Malte tient également à se solidariser des pays récemment décolonisés. Certes, on parvient à calmer les Maltais et à leur faire accepter les recommandations d'Helsinki mais, lors des deux premières phases de la CSCE, La Valette réitère ses revendications en redoublant de vigueur. Dès lors, les Français se lancent à la recherche d'un compromis destiné à satisfaire les pays neutres et non-alignés méditerranéens et à rassurer les deux Grands, soucieux de préserver leurs positions stratégiques en Méditerranée.

[7] Voir le chapitre 4.
[8] Télégramme n°2224/28, de Lucet, 17 août 1973. AMAE, CSCE, vol.25.

1. Le soutien français aux pays arabes

Nous avons déjà vu, dans le chapitre consacré aux pourparlers préparatoires d'Helsinki, quels objectifs stratégiques les pays du Maghreb assignent à la CSCE[9]. Inquiets des conséquences que pourrait susciter le traité d'amitié soviéto-irakien d'avril 1972, de l'accroissement de l'activité de la flotte soviétique en Méditerranée à la faveur du conflit israélo-arabe, des positions de Moscou sur Chypre et des tentatives américaines de rechercher des facilités pour leur VIe flotte en Grèce, les dirigeants algériens et tunisiens souhaitent éviter que la Méditerranée ne devienne le principal terrain d'affrontement des grandes puissances et réclament, dès 1972, le départ des flottes américaines et soviétiques de la région.

La CSCE cristallise ces inquiétudes en ce qu'elle pourrait provoquer un déplacement des tensions vers le Sud. De fait, le souci de ne pas demeurer en dehors des négociations relatives à la sécurité européenne conduit ces Etats nord-africains à entreprendre une action commune visant à associer la Méditerranée au processus de détente.

Les trente-cinq ministres des Affaires étrangères qui se retrouvent à Helsinki en juillet 1973 ont pour tâche d'étudier la possibilité pour certains pays méditerranéens de faire connaître leurs vues à la fin de la première phase ou à l'occasion de la deuxième et de déterminer s'ils le font par remise d'un document ou sous la forme d'une communication orale. Les Algériens tentent au préalable de convaincre les Français d'intervenir en faveur d'une audition du chef de leur diplomatie, Abdelaziz Bouteflika, par ses homologues européens – idée que Paris juge irréaliste – et promettent qu'ils n'évoqueront à aucun moment le conflit au Proche-Orient s'ils sont entendus à Helsinki ou à Genève[10]. Alger s'appuie par ailleurs sur la sensibilité française à l'égard des questions méditerranéennes en usant d'un chantage que la France n'apprécie guère. L'Algérie prévient en effet que si les pays sous-développés du bassin méditerranéen voyaient une fois de plus leurs avances repoussées, ils seraient « contraints de faire des choix auxquels ils répugnent : ou les Etats-Unis, ou l'URSS, ou le repliement sur soi »[11].

Face aux tentatives algériennes d'intimidation, Michel Jobert entend fournir, à Helsinki, la preuve éclatante que la France se pose en *leader* du monde méditerranéen et qu'elle prête une attention constante à la sécurité et à la coopération en Méditerranée. Le ministre décide de mettre les petits plats dans les grands en offrant un dîner, à l'ambassade de France, à ses homologues espagnol, italien, grec, maltais, chypriote et turc[12]. Ce souci d'apparaître comme des interlocuteurs attentifs est d'autant plus impératif pour les Français qu'ils entament au même moment des négociations avec plusieurs pays arabes pour diversifier leurs approvisionnements en hydrocarbures. Le paramètre énergétique est d'ailleurs présent dans l'esprit de chacun des Neuf et explique qu'ils donnent leur accord pour que les Etats de la rive méridionale de la Méditerranée soient entendus à la CSCE. Seuls les Pays-Bas, qui se posent en alliés résolus d'Israël, voient d'un mauvais œil une telle participation.

---

[9] Voir le chapitre 4.
[10] Télégramme n°1635/43, de Soutou, 26 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[11] Télégramme n°1635/43, de Soutou, 26 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.32.
[12] Note CSCE, 29 juin 1973. AMAE, CSCE, vol.11.

En dépit de l'initiative de Jobert, Malte condamne la trop grande passivité des Européens de l'Ouest dans ce débat et tente de faire prévaloir les conceptions algériennes, avec pertes et fracas s'il le faut. Dès le 3 juillet, jour de l'ouverture de la réunion ministérielle, Dom Mintoff réclame que les représentants de l'Algérie et de la Tunisie soient invités à exposer leurs vues sur la sécurité en Méditerranée. Devant l'hostilité des pays de l'Est, l'étude de la proposition maltaise est confiée à un groupe de travail présidé par le Luxembourg[13]. A peine la suggestion de Malte est-elle connue qu'Israël informe la France de son désir d'être traité de la même façon que le seront l'Algérie et la Tunisie. L'ambassadeur d'Israël à Paris précise que son pays doit faire face aux mêmes problèmes que les Etats arabes ; il se soucie de la présence de la flotte soviétique en Méditerranée et s'intéresse à la circulation des hommes et des idées entre l'Est et l'Ouest. Le représentant de Tel-Aviv souligne surtout que si Israël n'était pas invité à se faire entendre, il serait le seul pays méditerranéen ne pouvant faire connaitre son point de vue à Genève alors que les deux pays du Maghreb seraient considérés comme représentant l'ensemble du monde arabe[14]. Les Français se montrent embarrassés face aux desiderata des Israéliens et tentent de les persuader d'abandonner leur requête, car l'Egypte et la Syrie – dont une partie de leur territoire est occupée par *Tsahal* depuis 1967 – ne manqueraient pas d'intervenir à leur tour et la question du Proche-Orient se trouverait de la sorte introduite à la CSCE[15]. La question pour les Européens est donc de savoir s'il convient de privilégier l'Algérie et la Tunisie ou s'il faut accorder une égalité de traitement à l'ensemble des pays méditerranéens non européens.

Le groupe de travail échouant dans sa tâche, Michel Jobert et son homologue espagnol Laureano Lopez Rodo proposent que les communications de l'Algérie et de la Tunisie soient reçues par un comité *ad hoc* dès la phase ministérielle et que l'examen des demandes provenant d'autres pays soit renvoyé à la deuxième phase de la CSCE. Face aux critiques émises par le Canada, le Danemark, la RFA et les Pays-Bas concernant « l'égalité de traitement » entre les pays désireux d'être entendus, Jobert – soutenu par l'Espagne, l'Italie, la Yougoslavie, la Turquie et Malte – fait valoir que Tunis et Alger ont transmis leur demande avant les autres et dans les formes ; ils sont donc prioritaires[16]. Mais la démonstration du ministre français ne convainc pas les réticents et reporte à la deuxième phase l'audition des pays arabes.

Durant l'été 1973, désireux de satisfaire les Etats méditerranéens demandeurs, les Français tentent de trouver une issue au problème et y parviennent : Jacques Andréani propose à ses partenaires de la Communauté européenne une solution consistant d'une part à permettre à l'Algérie et à la Tunisie d'exposer leurs vues, d'autre part à ouvrir un droit de réponse à « d'autres pays éventuellement mis en cause par la teneur des communications algérienne et

[13] Note CSCE, 6 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[14] Entretien de Courcel/Ben Nathan, 24 juillet 1973, Paris. AMAE, CSCE, vol.25.
[15] Note CSCE, 6 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[16] Télégramme n°3262/68, d'André, 7 juillet 1973. AMAE, CSCE, vol.25.

tunisienne »[17], c'est-à-dire Israël[18]. La proposition française est adoptée au début du mois de septembre 1973[19].

Les premières semaines de la phase genevoise de la conférence se déroulent dans un climat international extrêmement tendu, dans lequel la Méditerranée est au premier plan. En effet, le 6 octobre 1973, la Syrie et l'Egypte attaquent par surprise le Sinaï et le Golan, occupés par Israël depuis la guerre des Six Jours en 1967. Il faut alors une semaine à l'Etat hébreu pour mobiliser pleinement ses forces armées, réussir à pénétrer profondément en Syrie et traverser le canal de Suez pour avancer vers l'ouest et le sud égyptiens. Or, c'est précisément en ce même mois d'octobre que les pays méditerranéens non européens – l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, l'Egypte, la Syrie et Israël – doivent faire connaître leur point de vue à la CSCE en ce qui concerne la sécurité en Méditerranée, sans que cela ne se fasse par pays interposés comme cela était prévu à la base. Certes les évènements au Proche-Orient n'aggravent pas de façon visible les oppositions entre délégations – l'URSS se pose en fervent soutien des pays arabes et la France et la Grande-Bretagne souhaitent que les « droits légitimes des Palestiniens » soient pris en compte dans le règlement de la paix tandis que les Etats-Unis demeurent, depuis 1967, l'allié numéro un d'Israël – mais ils affectent l'atmosphère de la conférence en donnant des arguments à certaines délégations occidentales – comme celles de la Belgique et du Canada – qui cherchent à justifier leur scepticisme sur la réalité de la détente, et surtout, notent les Français, en faisant apparaître un décalage entre les travaux poursuivis à la CSCE et les préoccupations dominantes de l'opinion européenne. La tentation se présente d'échapper à ce sentiment en incorporant aux débats de la conférence les problèmes brûlants de l'actualité du moment, dont il est pourtant clair pour la France et ses partenaires qu'elle ne peut les traiter. Ainsi, contrairement aux assurances données par l'Algérie aux Français fin juin 1973, les Etats arabes invités à s'exprimer à Genève abordent tous la guerre du Kippour et invitent l'Europe à contribuer activement à sa solution[20].

Mais si le conflit d'octobre 1973 et les efforts entrepris par l'URSS et les Occidentaux pour le résoudre donnent des arguments à ceux qui, comme la France et l'Italie, insistent sur les liens entre sécurité en Europe et en Méditerranée, ils rendent aussi plus difficile l'organisation d'un dialogue effectif entre la CSCE et les Etats méditerranéens non participants, que la France et les autres pays européens riverains de la Grande bleue auraient souhaité organiser en prévoyant notamment de nouvelles auditions des pays arabes[21].

Finalement, les communications des pays arabes et d'Israël ont très peu d'impact sur les négociations : l'ensemble des participants est disposé à éviter que le déclenchement de la guerre du Kippour ne s'invite dans les discussions, « en dépit des tentatives faites par les Etats-Unis dans le cadre de l'Alliance atlantique en vue de permettre que la CSCE soit

[17] Télégramme au départ, de Puaux, 13 août 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[18] Apprenant l'initiative du chef de la délégation française à la CSCE, le Quai d'Orsay – en la personne de François Puaux – ordonne à Andréani d'abandonner son idée, qui va au-delà de la proposition initiale faite par Jobert puisqu'elle met l'Etat hébreu sur un pied d'égalité avec les pays arabes alors que les recommandations d'Helsinki autorisent une distinction. Télégramme au départ, de Puaux, 13 août 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[19] Circulaire n°531, 14 septembre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[20] Note CSCE n°437, 18 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.25.
[21] Note CSCE n°437, 18 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.25.

éventuellement impliquée dans des réactions occidentales à la politique soviétique au Proche-Orient »[22]. Les Etats de la rive méridionale de la Méditerranée soumettent tout de même quelques textes à la CSCE, dans l'espoir que ces derniers soient examinés. L'Algérie, qui, comme les autres pays non participants, est à nouveau entendue par la conférence en mars 1974, dépose ainsi un « projet de déclaration relative aux principes devant régir les relations entre les Etats participants et les Etats arabes méditerranéens »[23]. Tandis que la CSCE répond aux Algériens qu'il ne peut être question d'une déclaration négociée bilatéralement, l'Italie propose que les première et deuxième commissions de la conférence – les documents préparés par les pays arabes ne concernent que la sécurité en Méditerranée et les échanges économiques euro-méditerranéens, et ne portent aucun intérêt aux questions relevant de la troisième corbeille – se saisissent des textes soumis par les non-participants et élaborent les modalités les plus appropriées pour l'application des recommandations d'Helsinki relatives à la sécurité en Méditerranée[24].

La France se montre dans l'ensemble favorable aux requêtes arabes et encourage l'ouverture d'une sorte de dialogue permanent avec les pays du Maghreb comme elle le fait dans le cadre de la CPE[25], mais elle essaye, une fois passées les auditions, de circonscrire certaines propositions de l'Algérie et de la Tunisie qui lui paraissent inacceptables, comme par exemple l'association continue à certains travaux de la CSCE[26], la contribution de l'Europe au règlement des problèmes du Moyen-Orient[27], « la nécessité d'éviter que certaines puissances se donnent un rôle de « gendarme » en Méditerranée »[28] ou que celle-ci serve de champ clos à la rivalité des superpuissances[29], l'idée que la Méditerranée doit devenir une « zone de paix et de coopération » à l'abri des ingérences étrangères[30] ou encore l'idée que l'Europe aurait intérêt à abandonner un système d'approvisionnement énergétique qui la rend dépendante de compagnies contrôlées par des puissances étrangères et à profiter de ce que les pays arabes sont prêts à entreprendre des « échanges directs et constructifs » avec tous les pays européens[31]. La France insiste en revanche sur la nécessité de refléter dans les documents finals de la conférence l'importance de la relation entre la sécurité et la coopération en Europe et en Méditerranée ; elle développe, dans le domaine économique, l'idée de complémentarité et met en valeur l'idée de coopération accrue entre les deux rives de la Grande bleue[32].

---

[22] Note pour le président de la République, 8 novembre 1973. AN, 5 AG 2 1015. Grande-Bretagne. 1973.
[23] Note CSCE n°60, 17 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.13.
[24] Relevé de conclusions de la 32e session du Comité politique des Neuf, réuni à Bonn les 10 et 11 janvier 1974. AMAE, CSCE, vol.27.
[25] Note pour le président de la République, 10 décembre 1973. AN, 5 AG 2 1036. Sommets européens. 1969-73.
[26] Télégramme au départ n°423/425, 11 octobre 1973. AMAE, CSCE, vol.33.
[27] Proposition avancée par la Tunisie, le Maroc, l'Egypte et la Syrie. La France reste fidèle au principe selon lequel le problème du Moyen-Orient n'est pas un sujet de discussion pour la CSCE. Mais elle est prête à faire une allusion à sa volonté de dégager une contribution européenne à l'affermissement de la sécurité en Méditerranée par l'élimination des causes de conflit. Télégramme n°2139/48, de Fernand-Laurent, 5 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.14.
[28] Proposition avancée par l'Egypte.
[29] Proposition avancée par la Tunisie.
[30] Proposition avancée par la Tunisie.
[31] Proposition avancée par la Syrie.
[32] Télégramme n°2139/48, de Fernand-Laurent, 5 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.14.

La France ne va cependant pas aussi loin que la RFA, l'Autriche et la Suède qui, en s'appuyant sur l'offre syrienne, proposent que la conférence évoque la crise énergétique et puisse ainsi s'interroger sur la nécessité d'une coopération dans ce domaine entre les pays de la Méditerranée et l'Europe. Pour les Français, même si fin 1973 Pierre Messmer a déclaré vouloir développer les contacts directs en matière de pétrole[33], l'objet de la CSCE reste d'abord la coopération européenne ; selon François Puaux, directeur des Affaires politiques au Quai d'Orsay, étant données les difficultés des Neuf à « endiguer les Arabes », « si on introduit le problème du pétrole, il ne faut pas sous-estimer le risque de déborder le cadre de la conférence »[34]. Cela dénote de la préoccupation majeure des Européens à l'égard de la Méditerranée au milieu des années 1970 : l'approvisionnement en pétrole est devenu une obsession.

On perçoit donc un décalage entre la question méditerranéenne telle qu'elle est traitée à la CSCE et la réalité des relations internationales : tandis que la guerre se poursuit au Proche-Orient et que les deux Grands sont omniprésents dans le bassin méditerranéen, on se contente à Genève d'aborder quelques grands principes parmi lesquels les relations économiques tiennent le haut du pavé. Conscients de cette situation, les Maltais sont décidés à faire en sorte que la conférence fasse preuve de réalisme et négocie sur la base de mesures concrètes.

2. Dynamisme français, hésitations allemandes et réticences américaines

Cet écart entre la réalité du contexte géopolitique et ce qui est dit à la conférence s'agrandit au fil des négociations, accentué par les divergences qui opposent les Neuf – et surtout la France – aux Etats-Unis à propos du Moyen-Orient.

Après l'examen des propositions sud-méditerranéennes, la question se pose de savoir s'il faut envisager un document séparé, ou inclure des références aux pays méditerranéens dans les textes issus des commissions I et II. Les Neuf se dirigent rapidement vers une déclaration générale séparée qui, selon les Français et les Italiens[35], donnerait plus de relief aux problèmes de la Méditerranée, tiendrait mieux compte des aspirations des pays méditerranéens participants et non participants à la CSCE, et éviterait d'avoir à traiter de problèmes spécifiques comme les mesures de confiance[36]. Aux yeux d'Andréani, la réponse à donner aux six Etats méditerranéens doit refléter le niveau et la qualité de leurs contributions : « à un geste politique doit répondre un geste équivalent »[37], et une déclaration possède un impact politique fort et solennel. Elle ne débouche en outre sur aucune mesure concrète.

Les Français estiment surtout qu'un document de cette nature représenterait un bénéfice moral et politique pour les Neuf, qui verraient reprises et endossées par l'Europe au sens large les idées et les orientations relatives au dialogue euro-arabe, dont la France est l'initiatrice,

[33] Télégramme n°2139/48, de Fernand-Laurent, 5 décembre 1973. AMAE, CSCE, vol.14.
[34] Entretien Puaux/van Well, 19 décembre 1973, Paris. AMAE, Europe 1971-76, RFA, vol.3019.
[35] Télégramme n°2198/2202, de Mas, 13 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.
[36] Circulaire n°202, de Puaux, 15 mars 1974. AMAE, Europe 1971-76, CPE, vol.3819.
[37] Télégramme n°2198/2202, de Mas, 13 juin 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

nous allons y revenir ; une déclaration mettrait en évidence la répugnance des Etats-Unis et de l'URSS à prendre acte des liens particuliers entre l'Europe et les Méditerranéens et à accepter d'insérer une définition de leur politique en Méditerranée dans un contexte européen ; elle permettrait de compenser le « dialogue manqué » puisque la CSCE n'a pas véritablement donné suite à leur demande d'être associés aux travaux de la conférence ; elle renforcerait la pluralité et la diversification des documents finals de la CSCE et, enfin, confèrerait à cette dernière la possibilité de garder un meilleur contrôle de ce qu'elle veut dire ou taire sur certains points des recommandations mentionnées par les pays arabes et Israël[38].

Les Français sont néanmoins conscients qu'une déclaration sur la Méditerranée comporte des risques, comme celui de voir l'URSS prendre les Neuf au mot et chercher à s'associer à la définition d'une politique paneuropéenne en Méditerranée, voire à en partager les dividendes politiques et économiques ou celui de créer un précédent à une déclaration, demandée par la Yougoslavie, sur les pays en voie de développement ou sur les minorités nationales. Mais on est conscient à Paris que la première hypothèse correspondrait à un changement radical, et donc peu envisageable, de la politique soviétique en Méditerranée, et qu'il n'a jamais été question au cours des PMP de prendre connaissance des vues des pays en voie de développement et des minorités nationales, d'autant plus que les propositions yougoslaves sur ces thèmes ont été froidement accueillies à la CSCE. Les Neuf optent par conséquent pour une déclaration générale.

Il leur reste à convaincre les Américains, soucieux de préserver leur présence militaire en Méditerranée, attentifs à ce que rien ne vienne entraver leurs négociations sur le Moyen-Orient et craignant qu'une déclaration n'aboutisse à l'admission des dirigeants maghrébins à la troisième phase de la CSCE[39]. On est d'autant plus inquiet à Washington qu'on ne connait pas encore l'issue de la Révolution des Œillets qui intervient au Portugal en avril 1974 : l'influence grandissante du parti communiste portugais risque de remettre en question l'appartenance de ce pays à l'OTAN et, de fait, de priver l'Occident des bases hautement stratégiques de Madère et des Açores, essentielles en cas de déploiement américain en Méditerranée et au Moyen-Orient et qui protègent les routes maritimes nord atlantiques vers Gibraltar[40].

Pour persuader les Etats-Unis d'accepter le texte sur la Méditerranée, les Européens de l'Ouest leur garantissent qu'il s'agit surtout d'une déclaration d'intention approuvée unilatéralement par les Etats membres de la conférence et que ces quelques paragraphes ne seront pas négociés avec les Arabes. Ils n'auront en outre aucune conséquence sur le plan des institutions et la CSCE ne couvrira pas pour autant la Méditerranée et le Moyen-Orient[41]. Devant les réticences persistantes des Etats-Unis, la France menace de se passer de leur accord pour que les Neuf déposent leur projet de déclaration ; redoutant qu'une telle initiative

---

[38] Document non daté, probablement de mars ou avril 1974, « Arguments pour ou contre une déclaration de la CSCE sur les rapports avec la région méditerranéenne ». AMAE, CSCE, vol.13.
[39] Télégramme n°3959/62, de Kosciusko-Morizet, 15 mai 1974. AMAE, CSCE, vol.14.
[40] Ennio DI NOLFO, « The Cold War and the transformation of the Mediterranean, 1960-1975 », in Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II, *Conflicts and Crises, 1962-1975*, *op.cit.*, pp.254-255.
[41] Télégramme n°2577/86, de Morizet, 14 juin 1974. AMAE, Amérique 1971-75, Etats-Unis, vol.749.

occasionne « une tension extrêmement dangereuse entre les Neuf et les Américains », les Allemands s'y opposent fermement, dans la mesure où les Etats-Unis ont la charge de la négociation au Moyen-Orient et où leurs alliés ne doivent rien faire pour les gêner[42].

La fermeté française et l'attitude ouest-allemande reflètent l'atmosphère particulièrement tendue des relations transatlantiques à la fin de l'année 1973 et dans la première moitié de 1974 ainsi que la menace que Nixon fait peser sur la RFA. En effet, suite au choc pétrolier de l'automne 1973 et à la crise énergétique qui les frappe de plein fouet, les Neuf publient, le 6 novembre 1973, une déclaration sur le Moyen-Orient qui fixe les bases d'une politique commune sur le conflit israélo-arabe. Cette initiative est surtout le fait de la France, désireuse de réagir à la marginalisation de l'Europe lors de l'éclatement de la guerre du Kippour[43]. Paris va plus loin et propose, en décembre 1973, de lancer un « dialogue euro-arabe », qui devient effectif le 4 mars 1974. Ce dialogue est censé culminer avec une réunion conjointe des ministres des Affaires étrangères européens et arabes.

Les Neuf doivent aussitôt faire face à la réprobation de Washington qui, accusant les pays de la Communauté et en particulier la France de ne pas avoir suffisamment consulté les Etats-Unis, craint que de tels pourparlers ne viennent saboter les efforts de paix déployés par Kissinger au Moyen-Orient[44]. On est conscient à la Maison Blanche qu'une dégradation des rapports soviéto-américains au Moyen-Orient aurait des répercussions immédiates sur la détente en général et, de fait, sur la sécurité européenne, alors autant ne pas semer des embûches supplémentaires au bon déroulement du dialogue. Kissinger obéit en effet à deux objectifs majeurs durant la guerre du Kippour : il lui faut assurer coûte que coûte la sécurité d'Israël et empêcher l'escalade avec l'URSS. A ses yeux, ce conflit a valeur de test pour la détente, ce qui conduit le Secrétaire d'Etat à multiplier les consultations avec les Soviétiques. Cette seconde préoccupation se transforme en obsession à partir du moment où, les 24 et 25 octobre 1973, Israël viole le cessez-le-feu décidé deux jours plus tôt et provoque la colère de Brejnev[45].

Démontrant son mécontentement, Nixon se plaint auprès de Brandt de la compétition à laquelle se prêtent les Neuf, au Moyen-Orient, à l'égard des Américains. Non seulement le président reporte le voyage qu'il avait prévu de faire en Europe mais, surtout, dans un discours qu'il prononce à Chicago le 17 mars 1974, Nixon menace de retirer les troupes américaines du continent européen si les Neuf ne laissent pas aux Etats-Unis le monopole occidental des négociations sur le Moyen-Orient[46].

Sentant sa sécurité remise en cause, la RFA tente de freiner l'enthousiasme français pour le dialogue euro-arabe ; elle y est aidée par la Grande-Bretagne, où Harold Wilson, qui remplace

---

[42] Note CSCE n°94, 8 mai 1974. AMAE, Europe 1971-76, Statut de l'Allemagne, vol.3118. La paix au Proche-Orient fait l'objet de discussions, à partir du 21 décembre 1973 et sous l'égide des Nations Unies, entre Américains, Soviétiques, Israéliens, Egyptiens et Jordaniens.

[43] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, p.185.

[44] Daniel MÖCKLI, « Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe », in Matthias SCHULZ, Thomas A. SCHWARTZ et Bernd SCHAEFER (eds.), *art.cit.*, p.215.

[45] Daniel MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War*, *op.cit.*, pp.187-188.

[46] Daniel MÖCKLI, « Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe », *art.cit.*, pp.215-216.

Edward Heath en mars 1974, entame une politique privilégiant largement les relations atlantiques, au détriment de la CPE. Ainsi, le nouveau ministre britannique des Affaires étrangères, James Callaghan, promet à Kissinger que les entretiens euro-arabes ne touchent qu'à des sujets économiques et techniques et qu'ils n'interfèrent pas avec les négociations politiques menées par les Etats-Unis. Le Secrétaire d'Etat américain comprend parfaitement qu'en tout état de cause, les Neuf obéissent à la volonté de la France, qui conduit le dialogue euro-arabe dans son seul intérêt : « les Européens font simplement le jeu des Français ; ils les aident à apparaître comme les héros des Arabes »[47]. Dès le printemps 1974, la politique de coopération des Neuf à l'égard du Moyen-Orient n'est plus qu'une utopie. Avec l'accord Gymnich de juin 1974, les pays de la Communauté s'engagent à améliorer leur concertation commune avec Washington ; en réalité, les Neuf reconnaissent l'impossibilité de mener une politique unique vis-à-vis des Etats-Unis[48] et portent un coup fatal à la CPE, qui tombera en désuétude après la signature de l'Acte final d'Helsinki, pour ne reprendre de la vigueur qu'au début des années 1980. En attendant, on en revient aux strictes consultations bilatérales avec le grand allié d'outre-Atlantique.

A Genève, même s'ils ne voient pas en quoi le dépôt d'un projet de déclaration sur la Méditerranée à la CSCE peut interférer sur la conduite des négociations menées par Kissinger au Moyen-Orient, les Français se montrent compréhensifs à l'égard des préoccupations de la RFA, dont la sécurité dépend largement de la présence américaine, et des Etats-Unis, obnubilés par la guerre froide au Moyen-Orient. Ils consentent donc à obtenir le feu vert de Washington. Cependant, tout en déplorant le fait que les Européens s'en remettent une fois encore à l'Amérique, la France prévient que « si, dans l'intervalle, un pays tiers déposait à Genève un projet de déclaration sur la Méditerranée, même allant au-delà de la proposition anodine préparée par les Neuf », elle se considèrerait comme libre de lui donner son soutien »[49]. Selon Jacques Andréani, la Méditerranée constitue le seul sujet de fond de la CSCE sur lequel les Américains ont une vraie divergence avec leurs alliés européens[50].

Du fait de la signature de l'accord Gymnich et parce que les Américains préfèrent un texte italien à un document yougoslave, chypriote ou maltais étendant les mesures de confiance à la Méditerranée[51], la pression sur Washington finit par payer en juin 1974 et un groupe de travail constitué en juillet 1974 par le comité de coordination de la CSCE se voit confier la tâche de rédiger la déclaration et d'examiner les possibilités d'application à la Méditerranée des décisions politiques et économiques de la conférence. Si les discussions quant aux aspects économiques se déroulent sans problème majeur, celles relatives aux sujets politiques de la première corbeille sont beaucoup plus houleuses en raison des évènements de l'été 1974[52].

---

[47] Télégramme du Département d'Etat américain, 7 février 1975, dossier « United Kingdom. State Department Telegrams. From SECSTATE EXDIS », Box 15, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[48] Daniel MÖCKLI, « Speaking with one voice ? The evolution of a European foreign policy », *art.cit.*, p.141.
[49] Circulaire n°373, de Puaux, 29 mai 1974. AMAE, CSCE, vol.14.
[50] Entretien avec Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris.
[51] Télégramme d'Ingersoll, 12 décembre 1974, dossier « Belgium – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (3) », Box 1, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[52] Note CSCE n°187, 21 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Roumanie, vol.3537.

II. L'impact de l'affaire chypriote

L'intervention turque à Chypre, en juillet 1974, qui fait suite au coup d'Etat grec contre le président chypriote Makarios[53], constitue un moment-clé du processus qui amène les dirigeants européens à prendre conscience de l'étroite imbrication entre les conjonctures européenne et méditerranéenne. En effet, alors en plein débat sur les principes chers aux Soviétiques que sont l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force, les pays d'Europe, qui, presque inconsciemment lorsqu'ils évoquent les problèmes de frontière, se réfèrent à celles qui séparent l'Est de l'Ouest du continent, doivent faire face à un nouveau processus de division territoriale. Non seulement la Turquie et la Grèce, toutes deux impliquées dans l'affaire de Chypre sont membres de l'OTAN mais elles prennent part, en plus, aux discussions de la CSCE, tout comme la République de Chypre elle-même : le crédit accordé à la conférence par l'opinion internationale est alors fortement menacé, de même que la cohésion de l'Alliance atlantique[54]. Ainsi, quelques semaines après l'instauration d'un gouvernement démocrate à Athènes, la Grèce quitte le commandement intégré de l'OTAN en août 1974 afin de réduire l'influence des Etats-Unis – suspectés d'avoir soutenu le coup d'Etat de 1967 – sur ses affaires intérieures. Pour Washington, le geste gaullien des Grecs revêt un caractère bien plus grave que celui effectué par de Gaulle lui-même en 1966 : contrairement à la France, la Grèce est frontalière avec le bloc de l'Est et ne possède pas de grandes capacités de défense[55].

1. L'offensive maltaise

Sans surprise, la question chypriote se transporte au sein des négociations de Genève : quasiment toutes les délégations européennes tiennent à s'exprimer sur le sujet au comité de coordination de la CSCE. La sécurité en Méditerranée prend brutalement sa place dans les pourparlers sur la sécurité en Europe, quitte à entraîner une remise en cause des principes que les trente-cinq pays essayent de définir depuis près de deux ans et à créer de sérieux doutes

[53] Indépendante du Royaume-Uni depuis 1960, la République de Chypre est en proie tout au long des années 1960 à de violents affrontements entre communautés turque et grecque, les Turcs réclamant le partage de l'île, les Grecs du groupe armé EOKA souhaitant l'*Enosis*, c'est-à-dire le rattachement de Chypre à la Grèce. Avec l'instauration de la dictature des colonels en Grèce en 1967, les relations entre Nicosie et Athènes se tendent. En 1974, Makarios, président chypriote élu en 1959, exige de la Grèce le rappel de certains de ses officiers qui opèrent sur l'île et menacent son indépendance. En réaction, Athènes lance, le 15 juillet 1974, un coup d'Etat contre Makarios, qui parvient à s'enfuir. Pour protéger la minorité turque de possibles exactions grecques, la Turquie décide d'intervenir militairement le 20 juillet et occupe rapidement la partie septentrionale de l'île. Lâché par l'armée qui refuse de s'engager dans une guerre contre les Turcs, le régime des colonels s'effondre le 24 juillet, sans pour autant que la Turquie évacue les 38 % de territoire qu'elle contrôle au nord de la « ligne Attila ». Makarios retrouve ses fonctions de président à la fin de l'année 1974 et doit faire face, en février 1975, à la formation d'un Etat chypriote turc autonome.

[54] L'Italie avoue aux Etats-Unis se sentir particulièrement vulnérable suite à l'invasion de Chypre et craint que la garantie occidentale de sécurité ne s'affaiblisse en Méditerranée du fait de l'antagonisme gréco-turc. Note du Département d'Etat américain, mai 1975, dossier « 5/28/75-6/3/75 – Europe – Briefing Book – NATO Bilaterals (6) », Box 8, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Gerald Ford, GFL.

[55] Télégramme de Kissinger, 24 août 1974, dossier « France – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (1) », Box 4, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

quant au succès et à l'aboutissement d'une conférence dont le but est de consacrer la détente et d'empêcher le retour de la guerre froide.

Le chef de la délégation de Chypre à Genève, Andreas Mavrommatis, accuse ainsi la Turquie de violer les principes et les dispositions négociées à la CSCE[56], faisant apparaître celle-ci comme la « non conférence du siècle ». Comme son collègue grec, il indique que son gouvernement ne signera aucun texte final tant que son pays sera occupé et ne retrouvera pas une indépendance véritable[57]. En outre, la Grèce et Chypre posent comme autre condition à leur consensus au document final que ce dernier soit rédigé d'une façon suffisamment précise pour parer à l'éventualité d'évènements tels que l'intervention turque[58]. En réponse, la délégation de Turquie s'étend longuement sur les misères passées de la communauté turque chypriote et sur l'intention de Monseigneur Makarios de réaliser l'*Enosis*. Elle reprend les déclarations de son gouvernement en indiquant que la Turquie n'a pas de revendications territoriales, souhaite l'indépendance de Chypre et des droits égaux pour tous, par la négociation[59]. A cela vient s'ajouter une déclaration de la Yougoslavie selon laquelle la crise montre l'interdépendance de la sécurité en Europe et en Méditerranée, de même qu'entre les aspects politiques et militaires de la sécurité. Furieux de voir que les évènements de l'été 1974 viennent compromettre une conclusion rapide de la conférence, les Soviétiques n'hésitent pas à se plaindre auprès des Américains de la « tyrannie des puissances mineures »[60].

De son côté, la France exprime, dès l'intervention turque, sa solidarité à l'égard des positions exprimées par Athènes et Nicosie[61]. Elle se montre d'autant plus solidaire que, depuis 1973, ses relations avec la Turquie ne cessent de se dégrader en raison de la volonté du gouvernement français d'aboutir à une reconnaissance internationale du génocide arménien de 1915. Ainsi, à la veille de l'ouverture de la CSCE à l'été 1973, Ankara rappelle son ambassadeur à Paris à la suite de l'inauguration, à Marseille, d'un monument élevé dans le jardin de l'église arménienne « à la mémoire des 1 500 000 Arméniens victimes du génocide ordonné par les autorités turques de 1915 »[62].

A cela s'ajoute le philhellénisme du président Giscard d'Estaing, qui devient le principal défenseur de la candidature grecque à l'intégration à la Communauté européenne[63]. Anciennement lié au premier ministre grec Constantin Caramanlis, Giscard encourage et

---

[56] A l'été 1974, la Turquie viole au moins six des dix principes négociés à Genève : le respect de la souveraineté, le non-recours à la force, l'inviolabilité des frontières, l'intégrité territoriale, le règlement pacifique des différends et la non-intervention dans les affaires intérieures. La Grèce est elle aussi incriminable puisqu'elle en viole au moins deux.

[57] Télégramme n°3548/59, de Fernand-Laurent, 19 septembre 1974. AMAE, CSCE, vol.14.

[58] Document CPE, CP (75) 1 CSCE, Rapport du sous-comité CSCE et du groupe *ad hoc* au Comité politique, 17 janvier 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

[59] Télégramme n°3548/59, de Fernand-Laurent, 19 septembre 1974. AMAE, CSCE, vol.14.

[60] Note de Kissinger, septembre 1974, dossier « USSR (2) », Box 16, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

[61] Entretien Ford/Kosciusko-Morizet, 24 août 1974, Washington. Box 5, NSA. Memoranda of conversations, GFL.

[62] Le préfet des Bouches-du-Rhône parvient à apaiser les tensions en proposant à Gaston Defferre, maire de Marseille, de planter un rideau d'arbres entre la rue et le monument afin de rendre la plaque plus discrète. Note du 29 juin 1973. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2926.

[63] Elisabeth DU REAU, « Consolidation et élargissement de la construction européenne », in Serge BERSTEIN et Jean-François SIRINELLI, (dir.), *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe. 1974-1981*, *op.cit.*, pp.127-129.

cherche à consolider la démocratisation du pays après sept ans de dictature. Cette attitude est particulièrement bien vue d'Athènes qui considère alors la France comme son meilleur soutien occidental et critique les Etats-Unis pour leur trop grande mansuétude envers la Turquie[64] ; Sauvagnargues parle même de pusillanimité de la part des Américains[65]. On n'est de ce fait pas loin de penser à Washington que les Français cherchent à profiter du sentiment anti-américain qui règne parmi les Hellènes ; si ce n'est pas le cas, estime-t-on au Département d'Etat, alors la France est sur le point de réussir à ramener la Grèce sur la voie de l'Occident, donc de l'OTAN[66]. Les explications que le Quai d'Orsay fournit à la diplomatie américaine vont dans ce sens : Paris assure ne rien faire qui puisse envenimer le ressentiment grec envers les Etats-Unis, ce qui ne l'empêche cependant pas de fournir à Athènes des informations techniques quant aux moyens de se désengager militairement de l'OTAN[67]. Le soutien français aux Grecs ne se manifeste donc par aucune initiative politique majeure, le Quai d'Orsay estimant, à juste titre, que la France doit, sur ce dossier, se montrer solidaire de la position de la Grande-Bretagne[68], garante de l'indépendance chypriote. Or, à Londres, on reste passif[69]. Mais à Genève, tout en essayant de limiter l'impact des évènements de Chypre sur la CSCE en évitant notamment de faire en sorte que le comité de coordination de la conférence ne se transforme en organe de consultations politiques, Andréani reconnait le « rapport indéniable entre la crise qui affecte trois des pays membres et le travail de la conférence appelée à trouver des normes pour définir les rapports entre les Etats et aussi entre leurs ressortissants »[70].

A la lumière de la crise de Chypre, la délégation de Malte souligne à Genève l'insuffisance de la CSCE et la médiocrité de ses résultats pour renforcer la sécurité, particulièrement en Méditerranée[71]. De ce fait, elle dépose, le 11 septembre 1974, un document qui reflète directement les vues du Premier ministre travailliste Dom Mintoff, artisan du rapprochement avec les pays arabes, et dans lequel elle dénonce l'hégémonie des superpuissances en Méditerranée. Comme le note le Département d'Etat américain, « Mintoff cherche, depuis le jour où il a pris ses fonctions, à réduire systématiquement l'influence occidentale sur Malte au profit du resserrement de ses liens avec les Non-alignés, en particulier la Libye, les Arabes et

[64] Télégramme de Kissinger, 24 août 1974, dossier « France – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (1) », Box 4, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[65] Télégramme de Stone, 16 août 1974, dossier « France – State Department Telegrams : To SECSTATE – NODIS (1) », Box 4, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[66] Télégramme de Kissinger, 24 août 1974, dossier « France – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (1) », Box 4, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.
[67] Note du Département d'Etat américain, décembre 1974, dossier « Martinique – Briefing Book – Meeting with President Giscard d'Estaing (3) », Box 6, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Gerald Ford, GFL.
[68] Alain PIERRET, *De la case africaine à la villa romaine*, *op.cit.*, p.151.
[69] La Maison Blanche reproche à la Grande-Bretagne de ne pas faire face à ses responsabilités à Chypre et de ne prendre aucune initiative dans cette affaire. Note d'Henry Kissinger, 29 janvier 1975, dossier « 1/29-2/1/75 – United Kingdom – Prime Minister Wilson (7) », Box 5, NSA. Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.
[70] Télégramme n°3548/59, de Fernand-Laurent, 19 septembre 1974. AMAE, CSCE, vol.14.
[71] Télégramme n°3752/55, de Fernand-Laurent, 15 octobre 1974. AMAE, CSCE, vol.14.

la Chine »[72], ce qui ne l'empêche pas de rester très dépendant des revenus dérivant de la présence militaire britannique dans l'archipel[73].

Le point le plus controversé du projet est l'appel lancé à la transformation du dialogue euro-arabe en une fédération autonome, élargie à l'Iran et aux Etats du golfe, régions où la compétition Est-Ouest bat son plein. A cet égard, Malte propose que la CSCE « établisse un comité de contrôle chargé de stimuler l'évolution dans ce domaine afin que la compréhension politique conduise à une action politique concertée dans l'intérêt de la paix en Méditerranée et dans l'Europe du Sud. »[74] En d'autres termes, les dispositions en matière de sécurité et de coopération prévues par la conférence s'avèreront vaines si les contours géographiques de la sécurité européenne ne sont pas élargis. Malte reproche à tous les participants de ne s'intéresser qu'aux problèmes créés par le rideau de fer et de délaisser les Etats européens qui en sont loin. La sécurité de ces pays dépend non seulement de la situation politique du continent mais également de celle du Proche et du Moyen-Orient.

S'appuyant sur le conflit de Chypre, Malte remet en question tout un pan de la première corbeille, consacrée aux principes censés régir les relations entre Etats ainsi qu'aux mesures de confiance. Ces dernières incluent la notification préalable des manœuvres militaires et l'échange d'observateurs étrangers à l'occasion des mouvements de troupes. Il s'agit, à la base, de prévenir les malentendus, voire les accidents, notamment dans les zones frontalières. Or, pour Malte, les évènements de Chypre prouvent que ces mesures, tout comme les principes du Décalogue, sont inefficaces et insuffisantes :

> « Nonobstant toutes les garanties de sécurité fournies par de très grands pays et la présence d'un important contingent des Nations unies, l'usage de la force a entraîné une violation palpable de la souveraineté et de l'intégrité du territoire. Pour les petites nations indépendantes, la notification préalable constitue donc une mesure creuse et il importe de rechercher d'autres mesures propres à renforcer la confiance. »[75]

Selon La Valette, qui se fait alors le chantre des Neutres et Non Alignés, les seuls moyens de renforcer la confiance sont la dissolution des blocs, le désarmement et l'indépendance de l'Europe vis-à-vis des deux Grands, le tout couplé à un organisme euro-arabe. Cela signifie le départ des troupes soviétiques et américaines du continent comme de la Méditerranée – requête ouvertement posée par Malte le 23 mai 1975 à Genève[76] – et une extension à l'ensemble de ces deux espaces de la réduction mutuelle et équilibrée des forces. Pour les Français, « les initiatives de Malte traduisent l'inquiétude de ce petit pays, exempt de liaisons avec les alliances existantes, devant les conséquences que peut comporter pour lui l'affrontement des grandes puissances en Méditerranée. Elles correspondent également au désir de M. Mintoff de

[72] Note du Département d'Etat américain, juillet 1975, dossier "July 26 – August 4, 1975 – Europe – Briefing Book – CSCE Bilateral Book – Volume II (1)", Box 11, NSA, Trip Briefing Books and Cables for Gerald Ford, GFL.
[73] Malte quitte le *Commonwealth* et devient une République le 13 décembre 1974. L'armée britannique quitte le territoire maltais en 1979.
[74] Document CSCE/CC/44, Malte, 11 septembre 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 5.
[75] Document CSCE/CC/44, Malte, 11 septembre 1974. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 5.
[76] Télégramme n°1989/85, de Fernand-Laurent, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.14.

ne pas demeurer entièrement à l'écart des relations qui peuvent se nouer entre les pays méditerranéens de l'Europe et les pays arabes »[77].

Face à de telles exigences, les réactions sont mitigées. Dans un premier temps, la délégation française souligne que c'est aux capitales plutôt qu'aux délégations de se saisir d'un projet qui sort du cadre du mandat d'Helsinki et qu'elle juge contradictoire : si la fédération euro-arabe qu'envisage Dom Mintoff doit être indépendante des hégémonies, « pourquoi confier à la CSCE et à ses suites le soin de favoriser et de contrôler une telle évolution ? »[78] De leur côté, les pays de l'Est gardent d'abord un silence prudent et personne ne propose la mise à l'étude du document. Seules les délégations grecque, espagnole, yougoslave, chypriote et suisse apportent un soutien explicite au projet maltais[79]. « Pendant plusieurs mois, note Youri Doubinine, on tenta d'ignorer les propositions maltaises, on évita une discussion sérieuse à ce sujet. Mais Malte attendait son heure »[80].

Lorsque Malte renouvèle ses demandes en mai 1975, Moscou sort de son mutisme : l'URSS n'entend pas laisser Malte réduire à néant d'une part son dispositif militaire en Méditerranée, d'autre part une conférence qui doit lui permettre de consacrer sa mainmise sur l'Europe orientale. Les Soviétiques réitèrent leur refus d'établir un lien entre sécurité européenne et sécurité en Méditerranée au moment de l'affaire chypriote : pour éviter que l'intervention turque ne provoque l'échec d'une CSCE qui leur tient à cœur depuis les années 1950, ils appuient l'idée d'une conférence des Nations unies chargée de régler le problème de Chypre. Le Kremlin veut absolument éviter que Chypre, Malte et la Grèce sabordent ce qui constitue, à ses yeux, le point central de l'ordre du jour de la CSCE : l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force, deux principes essentiels censés empêcher toute remise en cause du *statu quo* territorial européen mais qui ont été mis à mal par la Turquie. En outre, on s'inquiète à Moscou que les Maltais puissent réitérer l'expérience d'Helsinki en refusant de s'associer au consensus général ou à la signature des documents finals tant que le dialogue euro-arabe n'aura pas été institutionnalisé. Les Français essayent de rassurer les Soviétiques sur ce point en leur faisant remarquer que la situation à Genève ne saurait être la même qu'à Helsinki où Malte n'était pas isolée et où il existait chez les Etats participants un courant favorable à l'audition de certains pays méditerranéens[81]. Craignant que La Valette réussisse à rallier à son projet des petits pays « en proie à la frustration »[82], la délégation d'URSS maintient jusqu'à la fin de la CSCE une réelle méfiance à l'égard de Malte, méfiance qui apparaît largement justifiée dans les dernières jours des négociations.

La réaction des Américains aux propositions maltaises est encore plus virulente : il est hors de question pour eux de diminuer leurs forces en Méditerranée alors que le conflit israélo-arabe bat son plein, que l'URSS multiplie ses tentatives d'implantation au Moyen-Orient et en

[77] Note CSCE n°220, 2 décembre 1975. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.
[78] Note CSCE n°202. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.
[79] Document CPE franco-italien, 1er trimestre 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[80] Youri DOUBININE, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique*, *op.cit.*, p.231.
[81] Télégramme n°3758/64, de Fernand-Laurent, 17 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.
[82] Télégramme n°3758/64, de Fernand-Laurent, 17 octobre 1974. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.

Afrique, que Franco est mourant[83] et que le sort du Portugal demeure incertain[84]. Kissinger craint alors que l'instauration d'un régime socialiste à Lisbonne, qu'il imagine du type yougoslave ou algérien, fasse tâche d'huile et conduise à une situation similaire en France et en Italie où les PC restent puissants[85]. En outre, suite aux évènements de Chypre, l'administration Ford doit déjà faire face aux actions législatives menées par la Chambre des Représentants pour réduire la présence militaire des Etats-Unis en Méditerranée orientale par le biais d'une diminution de l'aide fournie à la Turquie[86]. Elle essaye également d'empêcher les Soviétiques de se mêler de l'antagonisme gréco-turc qui, pour elle, ne doit concerner que l'Alliance atlantique[87].

Les Américains se montrent rapidement inquiets vis-à-vis de l'idée que la CSCE puisse porter une trop grande attention aux questions de sécurité en Méditerranée et que les petits pays cherchent à s'immiscer dans le dialogue arabo-américain. A leurs yeux, cela risque non seulement de perturber la conférence mais également de compliquer leurs relations avec les Etats méditerranéens. Ils refusent surtout la suggestion neutre d'étendre les mesures de confiance à la Méditerranée et « la proposition maltaise complètement irréaliste d'établir un comité permanent sur la sécurité en Méditerranée »[88]. Ils considèrent que ces projets vont au-delà du mandat d'Helsinki[89] et pressent leurs alliés de refuser l'ensemble des textes maltais[90]. Ils demandent notamment à la France, avec laquelle leurs relations sont bien meilleures depuis que Ford et Giscard d'Estaing ont remplacé Nixon et Pompidou, d'user de son « rôle de pivot » sur ce problème pour limiter l'impact de l'intervention maltaise[91]. Les Etats-Unis et l'URSS, pour qui le problème méditerranéen représente l'unique thème de la CSCE sur lequel les deux Grands sont du même avis, font front commun contre Malte, laissant aux Neuf l'occasion de démontrer leur capacité à apaiser les tensions.

Comme l'URSS, les Neuf n'ont pas intérêt à ce que la CSCE se solde par un échec : d'une part ils sont sur le point de réussir à introduire, dans les rapports Est-Ouest, la notion de respect des droits de l'homme et à faire accepter au bloc soviétique l'amélioration des échanges culturels, des contacts humains et de la diffusion de l'information, d'autre part la CSCE

---

[83] Les Etats-Unis s'inquiètent alors des conséquences que pourrait avoir la mort de Franco sur le sort politique de l'Espagne. Kissinger estime en mai 1975 que le dictateur « ne tiendra pas plus d'un an ». Franco meurt en effet au mois de novembre suivant. Entretien Ford/Kissinger/Scowcroft, 24 mai 1975, Washington. Box 12, NSA. Memoranda of conversations, GFL.

[84] Au début de l'année 1975, l'administration Ford se montre de plus en plus préoccupée à l'idée que le Portugal puisse basculer dans le camp communiste. La délégation américaine à Genève ne voit pas comment la troisième phase de la CSCE pourrait avoir lieu si cela devait arriver. Télégramme de la délégation des Etats-Unis à la CSCE, mars 1975, dossier « CSCE », Box 2, NSA. Presidential Subject File, GFL.

[85] Entretien Ford/Kissinger/Scowcroft, 24 mai 1975, Washington. Box 12, NSA. Memoranda of conversations, GFL.

[86] Conférence de presse d'Henry Kissinger, 31 juillet 1975, Helsinki, dossier « SP 3 147 : Helsinki, Finland. 7/28/75-8/2/75 », Box 64, White House Central Files Subject File, GFL.

[87] Entretien Ford/Kosciusko-Morizet, 24 août 1974, Washington. Box 5, NSA. Memoranda of conversations, GFL.

[88] Mémorandum d'Henry Kissinger au Président Ford, décembre 1974, dossier « Martinique. General (1) », Box 6, NSA. Trip briefing Books and Cables of Gerald Ford. GFL.

[89] Document CPE franco-italien, 1er trimestre 1975. AMAE, CSCE, vol.14.

[90] Mémorandum d'Arthur A. Hartman, 10 janvier 1975, dossier « CSCE », Box 2, NSA. Presidential Subject File, GFL.

[91] Télégramme d'Ingersoll, 12 décembre 1974, dossier « Belgium – State Department Telegrams : From SECSTATE – NODIS (3) », Box 1, NSA. Presidential Country Files for Europe and Canada, GFL.

constitue le seul domaine dans lequel les Neuf aient réussi jusqu'alors à harmoniser leurs positions dans le cadre de la CPE. L'initiative de La Valette pose un problème aux pays de la Communauté en raison de leur incertitude quant aux intentions exactes de Dom Mintoff, notamment en ce qui concerne l'idée de soumettre le dialogue euro-arabe à un contrôle au sein de la CSCE[92]. La France fait valoir auprès de Malte – mais aussi auprès d'Alger – qu'un tel projet va à l'encontre de l'intérêt même qu'elle attache au développement de ce dialogue, car la CSCE constitue une enceinte trop vaste où s'exercent des influences extra-européennes et extra-méditerranéennes[93].

Les Neuf optent par conséquent pour une stratégie franco-italienne consistant à convaincre les Maltais de s'abstenir de prendre toute position extrême en contrepartie d'une certaine compréhension pour leur intérêt d'être associés au développement du dialogue euro-arabe lancé par les Neuf :

> « C'est peut-être en laissant entrevoir aux Maltais la possibilité de prendre part, à un stade ultérieur, au dialogue euro-arabe qu'on aura une chance d'obtenir qu'ils mettent en veilleuse leur initiative dans le cadre de la CSCE et d'éviter que se renouvelle au moment du consensus l'épisode maltais d'Helsinki. »[94]

La France propose même à ses partenaires d'informer, directement et sans tarder, Dom Mintoff de l'état des relations euro-arabes[95]. Certes, cette proposition n'a aucune conséquence pratique dans la mesure où le dialogue euro-arabe est, on l'a vu, déjà tombé en désuétude, mais, grâce à l'initiative française, la relation qui s'établit entre Malte et les Neuf se révèle rapidement fructueuse, La Valette appréciant que la CPE participe du dépassement des rapports de bloc à bloc. Les délégations des pays membres de la CE parviennent ainsi à faire agréer par les Maltais des textes qui suivent de près leur projet commun et obtiennent l'abandon de points importants et délicats tels que l'extension des mesures de confiance aux rapports avec les Etats non participants, l'objectif de l'élimination des tensions en Méditerranée, l'établissement par la CSCE d'un comité de contrôle qui orienterait le dialogue euro-arabe, et le retrait progressif des forces américaines et soviétiques du bassin méditerranéen[96]. Encore une fois, l'écart est important entre la réalité de la situation en Méditerranée et les proclamations de la conférence, qui se contente d'émettre des généralités qui n'ont aucun impact sur les négociations relatives au Moyen-Orient.

Les Neuf n'excluent cependant pas d'intégrer la question méditerranéenne dans les suites de la conférence et envisagent par exemple de l'inscrire à l'ordre du jour de la réunion de hauts fonctionnaires prévus en 1977. Pour Rome et Paris, il est d'autant plus essentiel que les Neuf parviennent à se concilier Malte que « le problème de Chypre pourrait constituer la plus grave hypothèque pour la bonne fin de la conférence » :

> « Une multiplication des problèmes de consensus risquerait d'amplifier chacun d'eux – ne serait-ce que devant l'opinion publique internationale – et limiterait les chances de les circonscrire. En effet la CSCE, tout en ayant le caractère d'un exercice irréversible, présente une

[92] Document CPE franco-italien, 1er trimestre 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[93] Note CSCE n°60, 17 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.13.
[94] Télégramme n°34/40, de Boyer, 3 mars 1975. AMAE, Europe 1971-76, Organismes internationaux…, vol.2927.
[95] Télégramme CPE/BIL ETR 77, 26 mars 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[96] Document CPE franco-italien, 1er trimestre 1975. AMAE, CSCE, vol.14.

certaine fragilité à l'égard de la situation internationale qu'elle ne peut ignorer totalement sous peine de perdre toute crédibilité. A cet égard le rôle modérateur joué jusqu'ici par la délégation maltaise à Genève au sein des non-alignés ne doit pas être découragé. »[97]

2. L'antagonisme gréco-turc à la CSCE

Constatant le dynamisme de certains pays de la Communauté à l'égard des préoccupations maltaises, la délégation chypriote décide à son tour, dans les premiers mois de l'année 1975, de s'adresser à eux pour faire valoir ses revendications. La République de Chypre, tout juste restaurée, est alors en proie à de nouvelles inquiétudes, à la suite de la décision unilatérale prise par Rauf Denktash, *leader* de la minorité turque de Chypre, en février 1975 de créer un Etat fédéré chypriote turc. Parmi les pays approchés, la France occupe une place centrale, en raison notamment de l'intérêt que porte Giscard au monde hellénique et à la défense de sa culture.

Ainsi, début avril 1975, le chef de la délégation de Chypre, Andreas Mavrommatis, demande à son homologue français de bien vouloir l'assister sur trois points[98]. Le premier a trait au dixième principe du Décalogue – celui sur l'exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international – négocié en première commission : Nicosie souhaite qu'y figure une mention limitant la validité des traités antérieurs afin de se doter d'un argument juridique supplémentaire pour faire face aux velléités territoriales turques[99]. Sur ce point, Chypre trouve en la France un interlocuteur éclairé mais peu enclin à la concession puisque, soucieuse de préserver ses droits sur l'Allemagne et Berlin, elle milite contre l'intégration d'une telle référence[100]. Deuxièmement, Mavrommatis prie Gérard André de l'aider à trouver un moyen pour son gouvernement, tout en participant pleinement à la troisième phase de la conférence, de réserver sa position. Pareille requête persuade les Français que, contrairement à ce qui a été annoncé quelques temps auparavant par Athènes et Nicosie, ni Chypre ni la Grèce n'obstrueront l'adoption de l'Acte final : l'attitude de Mavrommatis dénote le souci de son gouvernement de se ménager le bon vouloir et l'appui de grandes puissances dont il n'a pas intérêt à contrecarrer les projets. De fait, dans le but de soutenir les Chypriotes dans leur élan de bonne volonté, André suggère que le représentant de Chypre fasse une déclaration, à Helsinki, dans les termes suivants :

« Les évènements de l'été 1974 sont survenus alors que la conférence était en cours. En continuant sa participation jusqu'au bout, Chypre fait un acte de foi dans l'avenir et exprime sa confiance que l'influence des principes adoptés sera suffisamment puissante pour que le règlement de la crise de Chypre y soit conforme. »[101]

Mais André est tout à fait conscient de l'insuffisance d'une simple déclaration chypriote et suggère « une manifestation plus générale pour déplorer « l'accident » et appeler tous les

[97] Document CPE franco-italien, 1er trimestre 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[98] Télégramme n°1159/65, de Fernand-Laurent, 3 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[99] Mavrommatis pense aux traités de Zurich et de Londres de février 1959 par lesquels Chypre a accédé à une indépendance limitée par le « parrainage » de la Turquie, de la Grèce et de la Grande-Bretagne
[100] Voir le chapitre 7.
[101] Télégramme n°1159/65, de Fernand-Laurent, 3 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.14.

participants à en réparer les effets ». Il propose ainsi d'inclure un passage à ce sujet dans d'autres discours, notamment dans celui que doit prononcer le président finlandais lors de l'ouverture du sommet final. La proposition française n'a guère de répercussions – Giscard lui-même ne fait aucune référence à Chypre – et rares sont les chefs d'Etat ou de gouvernement présents à Helsinki qui mentionnent les évènements de l'été 1974. Sans surprise, seuls le premier ministre grec Caramanlis[102], le président chypriote Makarios[103], et, dans une moindre mesure, le premier secrétaire du PC bulgare Jivkov[104], le maréchal Tito[105], le vice-premier ministre maltais Buttigieg[106] et le chef de l'Etat roumain Ceausescu[107] déplorent l'intervention turque.

Le troisième point sur lequel Mavrommatis réclame l'aide de la France a trait à l'attitude que pourraient adopter les Turcs à Helsinki. Les Chypriotes demandent aux Français d'intervenir auprès des « délégations amies au cas où la délégation turque viendrait à mettre publiquement et officiellement en cause le statut de la représentation de Chypre »[108]. André rassure son interlocuteur en lui indiquant qu'étant donné que l'ensemble des Etats participants entretient des relations diplomatiques avec Chypre, il n'appartient à personne, dans le cadre de la CSCE, de contester la validité de sa représentation. Mais les assurances françaises sont rapidement mises à mal une fois réunie la troisième phase : en réponse aux discours de Caramanlis et Makarios, le premier ministre turc Süleyman Demirel affirme, dans une allocution particulièrement cinglante, que « comme ce n'est que la communauté grecque chypriote qui est représentée ici et comme il est juridiquement impossible en l'état bicommunautaire de Chypre qu'une communauté quelle qu'elle soit représente l'autre, la représentation de l'Etat de Chypre au sein de la Conférence ne saurait être considérée comme légale et, dans ces conditions, légitime. En conséquence, la Turquie ne peut considérer les dispositions de l'Acte Final comme obligatoires pour ce qui est des relations avec l'Etat de Chypre »[109]. Conjointement à sa déclaration, la Turquie dépose à la CSCE une « réserve formelle » quant à la mise en œuvre de l'Acte final vis-à-vis de Chypre[110], texte auquel répond une déclaration du gouvernement chypriote contestant le droit que s'assigne Ankara à délégitimer l'adoption de l'Acte final par la République de Chypre[111].

Les Neuf ont pourtant tout fait, à Genève, pour éviter une telle situation. Leurs efforts en faveur du projet italien de déclaration sur la Méditerranée – dans laquelle les Etats participants réaffirment le lien qui unit sécurité européenne et sécurité en Méditerranée de même qu'ils encouragent une coopération, notamment économique, mutuellement avantageuse entre les deux rives de la Grande bleue – ont surtout pour but de faire accepter les dispositions finales de

[102] Document CSCE/III/PV.2, 30 juillet 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[103] Document CSCE/III/PV.3, 31 juillet 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[104] Document CSCE/III/PV.2, 30 juillet 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[105] Document CSCE/III/PV.4, 31 juillet 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[106] Document CSCE/III/PV.5, 1er août 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[107] Document CSCE/III/PV.5, 1er août 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[108] Télégramme n°1159/65, de Fernand-Laurent, 3 avril 1975. AMAE, CSCE, vol.14.
[109] Document CSCE/III/PV.4, 31 juillet 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[110] Document CSCE/III/1, Turquie, 31 juillet 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.
[111] Document CSCE/III/2, Chypre, 1er août 1975. Archives CSCE, Helsinki 1972-75, Book 24.

la CSCE aux protagonistes de l'affaire de Chypre. Mais les Etats-Unis et l'URSS, qui avaient accepté le principe d'une déclaration au printemps 1974, reviennent sur leur décision suite aux évènements de Chypre et à l'initiative maltaise. Ils s'opposent à un texte séparé de peur que cela donne le droit aux pays arabes de participer à la troisième phase de la CSCE et qu'ainsi la présence des deux Grands en Méditerranée soit peu à peu remise en cause. En plusieurs occasions, la délégation soviétique à Genève laisse les Américains se mettre seuls en avant contre la déclaration. Ces derniers voient ainsi d'un mauvais œil l'idée d'associer Malte au dialogue euro-arabe, dans la mesure où ils n'apprécient guère, on l'a vu, le principe même d'un tel dialogue.

La déclaration sur la Méditerranée est finalement agréée par tous, y compris par les Etats-Unis. Ces derniers, qui précisent bien que ce document correspond au maximum qu'ils peuvent accepter sur ce sujet à la CSCE[112], comptent sur le fait que, de toute façon, ils sont les seuls à l'Ouest à être véritablement engagés dans des négociations au Moyen-Orient. Sur proposition ouest-allemande, la déclaration est jointe à la partie politique de l'Acte final, ce qui lui confère une relative importance, alors que la France et la Grande-Bretagne ont insisté pour qu'elle figure en toute fin de document[113].

Comme l'avaient prévu les Français, Makarios décide finalement de se rendre à Helsinki – la CSCE constitue à ses yeux une occasion inespérée de faire valoir les intérêts chypriotes – et, de ce fait, les réticences d'Athènes à signer les documents finals s'estompent[114]. Mais les Turcs s'opposent violemment à la venue du président de la République chypriote à la troisième phase de la CSCE et émettent des propositions en faveur d'une forme de représentation qui mettrait sur un pied d'égalité les Chypriotes grecs et turcs[115]. Washington déconseille fermement aux Turcs de maintenir leur position : celle-ci risque d'apparaitre contre-productive et de forcer l'ensemble des Etats participants à la CSCE à reconnaitre de nouveau le régime de Makarios comme étant le seul gouvernement légitime de Chypre[116].

L'ultime rebondissement relatif à la question méditerranéenne est provoqué par Malte. Au cours de la phase finale des négociations de la CSCE, cette dernière revient à la charge et sape son propre travail, bloquant le consensus final comme elle l'a fait à Helsinki en juin 1973. Joseph Attard Kingswell, émissaire spécial de Dom Mintoff, vient à Genève pour formuler deux exigences, qu'il conditionne à la signature de l'Acte final par son gouvernement : la mention dans la Déclaration sur la Méditerranée du désir des pays participants « de poursuivre et d'amplifier le dialogue amorcé avec les pays riverains », c'est-à-dire avec les pays arabes ; et une clause prévoyant le départ progressif des forces américaines et soviétiques stationnées dans la région. Cette affaire paralyse la conférence pendant une semaine, Malte refusant de donner son accord à toute une série de propositions tant que les siennes n'ont pas été adoptées.

[112] Note du Département d'Etat américain, mars 1975, dossier « 3/18-22/75 – Yugoslavia – Prime Minister Bijedic (6) », Box 6, NSA. Presidential Briefing Material for VIP Visits, GFL.
[113] Note CSCE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.21.
[114] Rapport du président du sous-comité CSCE, issu de la CPE, 23 mai 1975. AMAE, CSCE, vol.18.
[115] Télégramme de Sherer à Sonnenfeldt, 12 juillet 1975, dossier « July 9-12, 1975 – Europe – TOSEC (8) », Box 17, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.
[116] Télégramme de Sherer à Sonnenfeldt, 12 juillet 1975, dossier « July 9-12, 1975 – Europe – TOSEC (8) », Box 17, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.

De plus, Dom Mintoff reste injoignable, ce qui rend impossible un marchandage direct entre gouvernements. Les Soviétiques tentent de passer outre les objections maltaises en essayant d'obtenir le soutien occidental à leur tactique consistant à isoler Malte et à réunir la troisième phase sans elle. Il faut dire que l'initiative maltaise, qui intervient alors que les trente-cinq essayent de fixer une date pour le sommet final, est fort mal venue pour l'URSS qui, depuis juin 1975, renforce sa flotte en Méditerranée[117]. Mais, pour les Etats-Unis, qui refusent eux aussi toute diminution de leurs forces dans ce bassin, signer l'Acte final sans Malte équivaudrait à une violation de la règle du consensus qui prévaut à la conférence ; une telle procédure est de plus rejetée par la plupart des Occidentaux et des Neutres[118].

Malte – dont les seuls soutiens sont la Yougoslavie, Chypre et, dans une moindre mesure, l'Espagne[119] – provoque non seulement la colère des Soviétiques, mais aussi celle de la plupart des délégations présentes, Kissinger n'hésitant pas à qualifier Mintoff de « fou »[120]. Les Français, dont la position est partagée par les Allemands et les Britanniques[121], se montrent particulièrement irrités, comme en témoigne l'intervention orale de Gérard André le 14 juillet 1975 :

> « Trente-quatre représentants ont dû attendre d'heure en heure des nouvelles de la capitale du trente-cinquième. Nos chefs d'Etat ou de gouvernement attendaient eux aussi les nouvelles qu'on leur enverrait de Genève ; je ne sais pas à quelle intention correspondait ce suspense. Mais on ne peut que voir dans ce procédé un manque d'égards que nous trouvons choquant.
>
> La délégation française a des titres particuliers à s'exprimer à ce sujet puisque l'une des premières elle a accueilli dans un esprit de compréhension et d'amitié les préoccupations de Malte et elle a joué un rôle actif dans la préparation des documents où autant que pouvait se faire se reflétaient ces préoccupations. Ce n'est pas par la méthode employée, j'en suis sûr, sur instructions, par la délégation de Malte que l'on parvient à convaincre et poursuivre avec des partenaires une coopération utile et fructueuse. Mais il y a plus grave que tout cela, il y a l'abus de l'usage fait du consensus.
>
> Le consensus, c'est la règle d'or que nous avons adoptée et qui doit gouverner nos relations pour l'avenir de l'Europe. Tous, nous y tenons, et parmi nous y tiennent surtout ceux qui ne comptent pas sur la force ou sur la menace de la force pour faire admettre leur point de vue. Mais il y a des limites, non pas à l'application de la règle, mais à son champ d'application et à son usage. En effet, l'objet de cette règle est de protéger l'intérêt légitime d'un Etat, c'est une règle de protection, le refus de consensus ne doit pas être une arme offensive. »[122]

---

[117] Les services de renseignements américains avancent plusieurs hypothèses pour expliquer ce renforcement : un exercice militaire à grande échelle en Méditerranée ; une décision soviétique d'élever le niveau d'engagement de l'URSS en Méditerranée ; un désir des Soviétiques de disposer, en toutes circonstances, d'une force de déploiement rapide dans l'océan Indien *via* le canal de Suez, ré-ouvert à la navigation depuis juin 1975 (il était fermé depuis la guerre des Six Jours). Mémorandum pour Kissinger, 30 juin 1975, dossier « June 27 – July 4, 1975 – Caneel Bay, Virgin Islands – TOHAK (2) », Box 15, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.

[118] Télégramme de Kissinger à Scowcroft, juillet 1975, dossier « July 9-12, 1975 – Europe – HAKTO », Box 16, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.

[119] Télégramme d'Ingersoll, 11 juillet 1975, dossier « July 9-12, 1975 – Europe – TOSEC (6) », Box 16, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.

[120] Entretien Kissinger/Gromyko, 10 juillet 1975, Genève, dossier « July 10-11, 1975 – Kissinger/Gromyko Meetings in Geneva (1) », Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions. GFL.

[121] Les Allemands de l'Ouest se disent alors persuadés de pouvoir influencer Mintoff et le forcer à retirer son amendement. Télégramme de Kissinger, 11 juillet 1975, dossier « July 9-12, 1975 – Europe – SECTO (2) », Box 16, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.

[122] Intervention du représentant de la France au Comité de coordination du 14 juillet 1975. AMAE, CSCE, vol.20.

André apprécie d'autant moins l'attitude maltaise qu'il est personnellement intervenu lors du blocage par Malte de la première phase de la CSCE à Helsinki pour signifier l'opposition française à toute décision qui passerait outre l'absence de consensus donné par les Maltais. A ses yeux, les velléités de Malte sont irréalistes, sortent largement du cadre de la CSCE et risquent de mettre à mal l'ensemble des dispositions de la conférence, à commencer par celles sur les suites ; l'ambassadeur reproche à La Valette d'en demander beaucoup trop, alors que certains pays participants qui, selon lui, ont des problèmes autrement plus importants à régler ont eu la décence de se faire discrets et de ne pas fonder tous leurs espoirs sur la CSCE. Surtout, rappelant la position de la France vis-à-vis des MBFR, André affirme que « le gouvernement français ne pourrait admettre que sa conception en matière de désarmement et de contrôle des armements soit balayée d'un trait de plume »[123]. Comme pour l'Europe centrale, Paris s'oppose à la création d'une zone neutralisée au cœur de la Méditerranée.

Finalement, du fait de l'intervention directe, à Genève, de Kissinger et Gromyko, pressés de terminer la CSCE[124], Mintoff finit par transmettre un texte édulcoré et beaucoup moins contraignant qui obtient l'accord de tous ; il évoque la poursuite du dialogue avec les Etats méditerranéens non participants « en vue de contribuer à la paix, à la réduction des forces armées dans la région ». Mais « le souvenir de ces évènements n'est pas près de s'éteindre »[125] car les Maltais ont mécontenté tout le monde : les Soviétiques, dont la délégation a proposé de passer outre et de conclure un accord à trente-quatre ; les petits Etats, inquiets de l'abus qu'on a fait de l'idée de prise de décision par consensus ; les Etats-Unis, qui n'ont aucune intention de réduire leurs forces en Méditerranée ; la France, opposée par principe aux réductions zonales. Quant aux Turcs, ils considèrent l'amendement maltais comme directement tourné contre eux et inscrit dans le contexte chypriote. Au cours d'une réunion du Conseil de l'Atlantique Nord le 11 juillet 1975, ils manifestent un désaccord total avec l'appel de Mintoff en faveur d'une réduction des forces armées en Méditerranée[126].

Pour marquer sa réprobation, la conférence réduit l'importance du document sur la Méditerranée, qui perd le titre de Déclaration et est disjoint des documents politiques[127]. Le coup de théâtre maltais accroît encore le décalage entre la réalité des relations internationales et les dispositions méditerranéennes de la CSCE. Les Etats participants y « reconnaissent que la sécurité en Europe est étroitement liée à la sécurité et à la stabilité dans la région de la Méditerranée, déclarent leur intention de contribuer à la paix, à la sécurité et à la justice dans cette région, de conduire leurs relations avec les Etats méditerranéens non participants dans l'esprit des principes de la CSCE et d'encourager le développement d'une coopération mutuellement avantageuse avec les Etats dans les divers domaines de l'activité

[123] Intervention du représentant de la France au Comité de coordination du 14 juillet 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[124] Entretien Kissinger/Gromyko, 10 juillet 1975, Genève, dossier « July 10-11, 1975 – Kissinger/Gromyko Meetings in Geneva (1) », Box 1, NSA. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East discussions. GFL.
[125] Intervention du représentant de la France au Comité de coordination du 14 juillet 1975. AMAE, CSCE, vol.20.
[126] Télégramme de Sherer à Sonnenfeldt, 12 juillet 1975, dossier « July 9-12, 1975 – Europe – TOSEC (8) », Box 17, NSA. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger. GFL.
[127] Note CSCE n°220, 2 décembre 1975. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.

économique »[128]. Les clauses méditerranéennes de la CSCE touchent donc à trois domaines : la sécurité, avec la notion de « bon voisinage » ; la coopération, même si le texte évite de parler d'« interdépendance » comme le souhaitaient les pays arabes[129] ; la poursuite du dialogue euro-méditerranéen, appelé à être amplifié. C'est principalement sur des thèmes relevant de la deuxième corbeille – économie et environnement – que la section sur la Méditerranée s'étend le plus.

En dépit de l'incident final et malgré le caractère relativement flou des termes employés dans les paragraphes relatifs à l'aire méditerranéenne, Malte, l'Algérie et leurs partenaires neutres et non alignés ont bel et bien réussi à introduire une relation durable entre sécurité européenne et sécurité en Méditerranée, même si, constate le ministre algérien des Affaires étrangères Abdelaziz Bouteflika, « les principes mis laborieusement au point par la CSCE ne sont pas applicables tels quels à la région et doivent être complétés par les principes du Tiers monde, notamment celui du non-alignement ». Cette complémentarité est d'autant plus indispensable pour Alger qu'on n'y perçoit pas la CSCE comme une réunion régionale au sens strict, dans la mesure où elle regroupe la quasi-totalité du monde industrialisé, quatre membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU sur cinq, toutes les grandes puissances militaires dépensant 85% des budgets de défense et possédant la quasi-totalité de l'armement nucléaire mondial[130].

Bouteflika, déçu de ne pas avoir été invité à la troisième phase de la CSCE en sa qualité de président de l'Assemblée générale des Nations Unies, regrette cependant que, « compte tenu des responsabilités internationales de certaines puissances, le problème de la décolonisation en Afrique, celui de la Palestine et du Moyen-Orient n'aient pas retenu l'attention de la conférence. »[131] Quant au gouvernement maltais, contrarié de ne pas avoir obtenu précisément ce qu'il voulait[132], il commence à se soucier, dès la troisième phase de la conférence, des répercussions politiques à long terme que pourrait susciter son attitude. Il faut dire que l'intervention cinglante de Gérard André a eu pour effet d'inquiéter La Valette, qui voyait jusqu'alors en la France un allié de poids sur les questions méditerranéennes, quant à l'avenir des relations franco-maltaises. Les Français ne rassurent Malte qu'à moitié : s'il ne faut voir aucune menace dans les propos du chef de la délégation, la rancœur des Soviétiques risque, elle, d'être tenace[133].

---

[128] Document CPE, CP (75) 23P, Rapport du Comité politique, 8 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[129] Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente*, *op.cit.*, p.370.
[130] D'après les propos tenus à la presse par le jeune ministre des Affaires étrangères Abdelaziz Bouteflika en août 1975. Note CSCE, 26 août 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[131] Propos tenus à la presse en août 1975. Note CSCE, 26 août 1975. AMAE, Europe 1971-76, URSS, vol.3689.
[132] D'après Doubinine, qui dans ses mémoires nomme Goodwill l'ambassadeur maltais Kingswell, Dom Mintoff considère que ce dernier n'a pas rempli sa tâche à Genève et le démet définitivement de ses fonctions non seulement au sein du ministère des Affaires étrangères, mais aussi de l'appareil d'Etat (Youri DOUBININE, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique*, *op.cit.*, pp.251-252). Cette information est fausse puisqu'à partir de 1987, Kingswell devient conseiller du premier ministre de Malte.
[133] Télégramme n°307/309, d'André, 4 août 1975. AMAE, Europe 1971-76, Malte, vol.3412.

Dans son évaluation et sa présentation des résultats de la CSCE, le Comité politique des Neuf décrit la déclaration sur la Méditerranée comme une initiative des Etats de la Communauté. Les Neuf se disent « convaincus qu'un rapprochement et qu'un dialogue fructueux avec les pays méditerranéens peuvent contribuer à l'amélioration de la situation en Europe et à la stabilité dans le monde »[134]. Leur texte fait fi des débats initiaux quant à l'utilité ou non de porter l'attention de la conférence sur les questions méditerranéennes et dissimule complètement le rôle essentiel joué par les NNA dans l'évocation et le traitement de ces problèmes à la CSCE.

Quoi qu'il en soit, la conférence confère aux Etats méditerranéens non participants un statut particulier puisqu'ils sont les seuls pays non européens – hormis bien sûr les Etats-Unis et le Canada – à entretenir officiellement un dialogue politique avec la CSCE[135]. Lors de la troisième phase de la conférence à Helsinki, Giscard d'Estaing démontre l'engagement de la France à l'égard de la sécurité et de la coopération en Méditerranée en recevant à l'ambassade de France, le 1er août 1975, le premier ministre grec Constantin Caramanlis[136], auquel il apporte son soutien dans les évènements chypriotes. Cette entrevue met en évidence l'attention constante apportée par Paris aux problèmes méditerranéens tout au long de la CSCE, depuis les premières requêtes de Tunis et Alger pendant les PMP jusqu'au sommet final de 1975, en passant par l'appui remarqué de Michel Jobert aux pays du Maghreb et à Malte au cours de la première phase en 1973. La nécessité de maintenir une influence politique en Méditerranée, la crise pétrolière et le philhellénisme du président de la République expliquent en grande partie cette attitude. Le dynamisme français vis-à-vis de la question méditerranéenne telle qu'elle est abordée à la CSCE trouve cependant ses limites dans le désir de Paris de ne pas aboutir à un document énonçant des mesures concrètes : la France veut rester dans le domaine symbolique. Et elle est suivie en cela par la plupart de ses partenaires occidentaux.

On a vu ainsi qu'il existe un réel décalage entre ce que proclame la conférence et la réalité du contexte géopolitique méditerranéen : « en 1975, la « dimension méditerranéenne » de la CSCE sert surtout à faire la démonstration, face au bloc soviétique, que la détente est indivisible géographiquement, plus que la prise en compte réelle des vœux de la rive sud, car de fait, l'extension des mesures de confiance et de sécurité à la Méditerranée est repoussée, et ce jusqu'en 1983 »[137]. Ce refus des Européens s'explique par le double souci de ne pas brouiller les problèmes européens avec les questions liés au Moyen-Orient et de garder des forces navales non soumises à des mesures de notification de manœuvre dans un espace qui se trouve « hors zone » OTAN et où donc ne s'appliquent pas les décisions prises à la CSCE.

L'irruption de la Méditerranée dans le processus d'Helsinki permet, pour finir, une double constatation. D'une part, les pays arabes et les Neutres et Non Alignés cherchent à reprendre en main leur propre destin, tandis que les Européens de l'Ouest – à commencer par la France –

---

[134] Document CPE, CP (75) 23P, Rapport du Comité politique, 8 juillet 1975. AMAE, Europe 1971-76, CEE, vol.3820.
[135] Jacques ANDREANI, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe », *art.cit.*, pp.127-128.
[136] Agenda de Valéry Giscard d'Estaing à Helsinki, juillet 1975. AN, 5 AG 3 885. CSCE.
[137] Marie-Lucy DUMAS, *Méditerranée occidentale. Sécurité et coopération*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1992, pp.235-236.

envisagent, en s'appuyant sur leurs nouveaux instruments communautaires, de recouvrer une influence dans un espace qu'ils ont dominé pendant des siècles. Les discussions relatives à l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne, – dont Giscard soutient pleinement les candidatures – qui débutent dans la deuxième moitié de la décennie 1970, confirment cette tendance au rééquilibrage de l'Europe vers le sud. D'autre part, l'échec de la CPE à harmoniser les positions sur le Proche-Orient et le fait que l'URSS perde peu à peu ses positions dans le bassin méditerranéen font que cette région apparaît, au milieu des années 1970, de plus en plus ancrée à l'orbite américaine[138].

[138] Ennio DI NOLFO, « The Cold War and the transformation of the Mediterranean, 1960-1975 », *art.cit.*, p.257.

CONCLUSION

Le 25 juillet 1975, le Quai d'Orsay suggère à Valéry Giscard d'Estaing de bien préciser à Brejnev, lors de l'entretien qu'il aura avec lui à Helsinki, que, pour le gouvernement français, « la CSCE n'a jamais été une fin en soi et qu'elle ne prendra tout son sens qu'à la lumière de la mise en œuvre de ses résolutions. C'est dans cet esprit que [la France] a accepté que le processus multilatéral puisse, d'une certaine façon, se poursuivre. »[1] Dans cette optique, on considère à Paris que la détente en Europe doit désormais se poursuivre de manière bilatérale. La conférence est ainsi perçue comme la parenthèse multilatérale du processus de rapprochement Est-Ouest entamé dix ans auparavant. On souhaite en revenir à la méthode gaullienne fondée sur les contacts de pays à pays, comme pour mieux évaluer si les espoirs que la France a placés dans la CSCE depuis plusieurs années n'ont pas été vains.

Deux questions se posent donc au terme de cette étude : quel bilan tirer de cette décennie durant laquelle la France a sans cesse cherché à jouer un rôle majeur dans les relations Est-Ouest et à faire valoir sa conception de la détente ? La CSCE a-t-elle répondu par la suite aux objectifs que la France lui avait assignés ?

La France, la détente et la CSCE : quel bilan ?

Plusieurs grandes conclusions se dégagent de cette analyse, qui comble les lacunes historiographiques qui existaient jusqu'alors sur trois points essentiels : ce travail de recherche met d'abord en évidence les raisons précises pour lesquelles la France ne donne pas son accord au projet soviéto-polonais de CSE avant l'aube des années 1970 et celles pour lesquelles elle finit par le faire ; le processus d'acceptation de la conférence de même que l'élaboration de la doctrine française à l'égard de la CSCE sont analysés sur le temps long de la politique française de détente ; la position de la France sur chacun des thèmes abordés à Helsinki et à Genève est mise en exergue.

Pour ce qui est de ce dernier élément, on constate que, de 1970 à 1975, les dirigeants et diplomates français – même s'ils se montrent prudents dans leurs déclarations publiques – croient sincèrement en la CSCE et aux effets concrets qu'elle peut produire en Europe, aussi bien en termes de sécurité qu'en termes de coopération. La vision française de la conférence va au-delà des seuls aspects diplomatiques de la conférence : on considère à Paris que la CSCE se fonde sur une situation réelle qu'elle a pour but d'améliorer, qu'il s'agisse de permettre aux pays de l'Est de s'émanciper de la tutelle de Moscou, d'améliorer les échanges culturels et humains ou d'accroître la coopération économique.

Surtout, les Occidentaux réussissent la prouesse de retourner en leur faveur l'attachement inébranlable des Soviétiques au poids des mots. Etant donné le talent des diplomates russes

[1] Note de la Sous-direction d'Europe orientale, 25 juillet 1975. AN, 5 AG 3 3101. Sommets et conférences internationaux. 1975-1980.

présents à la CSCE, ce n'est pas une mince victoire. En témoigne l'aspect final du Décalogue qui, grâce à l'insistance des pays de l'Ouest et en particulier de la France, proclame le principe de l'égalité des principes, mettant sur un même plan le respect de la souveraineté des Etats et celui des droits de l'homme. Cet apport est considérable pour appréhender les conditions de l'application de l'Acte final : le pacte westphalien qui dominait les relations internationales européennes depuis les guerres de religion est en partie balayé par la CSCE. Désormais, les Etats d'Europe peuvent légitimement discuter de la situation intérieure de l'un d'entre eux sans porter atteinte à sa souveraineté[2]. De fait, le contenu du Décalogue ne fait que renforcer le sentiment des diplomates français que le processus d'Helsinki peut avoir un impact réel sur la réalité de la situation européenne.

Si les Français ont mis un moment avant d'accepter le projet soviéto-polonais de conférence sur la sécurité européenne – ils sont, avec les Etats-Unis, les derniers Occidentaux à avoir donné leur accord –, une fois qu'ils l'ont fait, ils en sont devenus les principaux promoteurs à l'Ouest et lui ont conféré une place centrale dans leur politique étrangère : à partir de 1969, elle constitue non seulement le principal sujet de conversation entre la France et les pays du pacte de Varsovie – elle lui permet notamment de maintenir un dialogue constant avec l'Est – mais elle devient également le champ d'application par excellence de la coopération politique ouest-européenne. La CSCE passe alors pour être le point de rencontre de la détente et de l'intégration européenne ; d'aucuns y voient ainsi le prolongement naturel de la politique européenne initiée par le général de Gaulle au milieu des années 1960. Et, dans une certaine mesure, elle apparaît bien comme telle.

Le Général assimilait la guerre froide et la division de l'Europe à une situation anormale résultant de circonstances particulières créées par la Seconde Guerre mondiale. La conférence de Yalta – et avec elle Roosevelt et Staline – était vue par de Gaulle comme la principale responsable de cet état de fait, en ce qu'elle n'avait pris en compte ni les intérêts de l'Europe ni ceux de la France. Il considérait le système bipolaire comme un accident de l'histoire : dans son esprit, l'équilibre européen devait reposer sur la puissance de plusieurs grandes nations et non être imposé par la volonté des deux Grands, dont l'un n'était même pas européen et l'autre avait bien du mal à maintenir la cohésion au sein de son bloc. Il ne faisait aucun doute, aux yeux du fondateur de la Cinquième République, que le Kremlin était conscient que les Russes aspiraient à une vie meilleure et qu'il ne pourrait pas contenir indéfiniment le désir d'émancipation des peuples d'Europe de l'Est. Le Général était persuadé que le bloc oriental finirait tôt ou tard par se fissurer, du fait notamment de la rivalité croissante entre l'URSS et la Chine.

Pour que l'Europe puisse recouvrer son indépendance, de Gaulle – à l'instar de Richard Coudenhove-Kalergi dont il partageait la plupart des conceptions – jugeait indispensable l'émergence d'une politique européenne, fondée notamment sur une solide coopération franco-allemande, qui aurait constitué un premier pas vers l'unification du continent. La CSCE, point

[2] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.232.

de convergence entre la construction européenne et la détente, se situe précisément dans cet ordre d'idées.

La conférence permet en effet aux Neuf de mettre en application d'une part les principes et les valeurs qui forgent l'identité européenne qu'ils essayent de construire depuis 1969, d'autre part les préceptes qui sont à la base de la construction européenne telle qu'elle a débuté dans les années 1950[3]. La démocratie et le respect des droits de l'homme, l'essor de la libre coopération économique, industrielle commerciale – qui conditionnent à la bonne marche de la Communauté – de même que la nécessité d'encourager les échanges culturels et les contacts humains sont appelés à se diffuser partout en Europe *via* la CSCE. La CPE incarne le principal vecteur de transmission de cet ensemble de préceptes. Le contenu des corbeilles d'Helsinki doit, pour les Neuf, refléter ces valeurs et insister sur la nécessité d'étendre toutes les formes de coopération – politique, économique, technique, scientifique, culturelle, etc. – afin que chaque Européen puisse récolter les fruits de la détente, de l'entente et de la coopération qui prévalent entre l'Est et l'Ouest.

Mais la conception de la CSCE comme carrefour des politiques françaises de détente et de construction européenne a ses limites. En particulier sur les points les plus épineux de la troisième corbeille, la France essaye de se montrer conciliante avec les Soviétiques, au détriment parfois des positions arrêtées en commun par les Neuf. Elle donne l'impression, à plusieurs reprises, de se servir de la CPE comme tremplin pour reprendre sa place d'interlocuteur privilégié de Moscou, mais également comme bouc-émissaire lorsqu'il s'agit de justifier certaines dispositions sur les contacts humains ou l'information. Transparaît dans cette attitude la volonté gaullienne de faire de la France un point de contact entre l'Est et l'Ouest, position mise à mal, dès la fin des années 1960, par la réorientation vers Bonn et Washington des priorités soviétiques en matière de dialogue et de coopération avec l'Occident. Cette constatation ne doit cependant pas remettre en cause le réel engagement des Français dans la défense des questions relatives aux échanges culturels et à la plus libre circulation des hommes, des idées et de l'information.

Car même s'ils estiment essentiel de poursuivre la coopération avec l'URSS, les Français voient dans la CSCE un excellent moyen de lutter contre le *condominium* soviéto-américain sur les affaires européennes, de privilégier la détente politique au détriment de la détente militaire, et de permettre à chaque pays européen de s'exprimer en son nom et en dehors des alliances. Néanmoins, la France s'aperçoit que même en matière de dialogue Est-Ouest, elle ne peut se passer de l'Alliance atlantique, dont l'expérience dans le domaine de la concertation multilatérale est inégalable. Ainsi, à la CSCE comme dans la seconde moitié des années 1960, quand Paris essaye de s'éloigner de l'OTAN, le besoin de prendre part à l'élaboration de positions communes occidentales est plus fort que tout : la France ne peut refuser le rapport Harmel en 1967 tout comme elle ne peut se tenir à distance de la préparation atlantique de la CSCE. De même, alors que la France considère, dès 1968, qu'une conférence de ce genre peut

[3] Daniel MÖCKLI, « The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security », *art.cit.*, p.147.

aider les pays de l'Est à adopter des positions différentes de celles de Moscou, l'URSS ne laisse à ses satellites, lors des travaux d'Helsinki et de Genève, aucune marge de manœuvre.

La question allemande, pierre de touche de la politique française à l'égard de la sécurité européenne pendant la guerre froide, constitue une autre preuve majeure que la CSCE s'inscrit dans la continuité de la politique gaullienne. Le malentendu franco-soviétique sur ce problème persiste tout au long de la période et touche à la notion même de paneuropéanisme telle qu'elle est mise en avant par le Kremlin dans les années 1960 pour convaincre l'Elysée de donner son accord à la tenue d'une CSE. Pour les Soviétiques, ce concept fait écho à leur volonté de consacrer le *statu quo* politique et territorial issu de la Seconde Guerre mondiale : l'ensemble des frontières du continent, dont celle qui sépare les deux Allemagne, doivent être reconnues, de même que la mainmise de l'URSS sur l'Europe orientale doit être entérinée. De Gaulle, au contraire, voit dans l'idée paneuropéenne une manière de favoriser la coopération entre toutes les nations européennes « de l'Atlantique à l'Oural » et d'ainsi rendre caduc le système des blocs. S'il juge indispensable à l'amélioration du climat Est-Ouest que la RFA reconnaisse la ligne Oder-Neisse et renonce à posséder l'arme nucléaire, il estime en revanche que rien ne doit saper les chances des Allemands de pouvoir un jour se retrouver au sein d'une entité étatique unique.

Georges Pompidou défend exactement le même principe lorsqu'il donne son accord à la tenue de la CSCE. Alors que l'URSS entend utiliser la conférence pour codifier les traités qu'elle a signés avec les Occidentaux, notamment avec la RFA, le successeur du Général à l'Elysée souhaite au contraire dépasser la stade de la codification afin de vraiment renouveler l'atmosphère des relations internationales en Europe. A ses yeux, la conférence est un excellent moyen d'encadrer l'*Ostpolitik* menée par le chancelier Brandt : il s'agit d'éviter que Bonn ne succombe à la tentation d'échanger la réunification de l'Allemagne contre sa neutralisation – un risque accru par l'autre grande conférence du moment, les MBFR –, de faire en sorte que Paris préserve son droit de regard, *via* les droits et responsabilités quadripartites, sur l'avenir de Berlin et de l'Allemagne dans son ensemble, et de ne pas entériner la division allemande, d'où l'attention accordée par la France aux principes de changement pacifique des frontières, d'inviolabilité des frontières et de non-recours à la force.

Ainsi, l'analyse de la politique française à l'égard de la CSCE et de ses origines permet de reconsidérer la position de la France vis-à-vis de l'une des problématiques majeures de l'histoire de la guerre froide, à savoir la question allemande, et de remettre en cause la tradition historiographique qui fait des dirigeants français de la seconde moitié du XXe siècle de fervents opposants à l'idée que l'Allemagne puisse un jour se réunifier.

Une fois ce bilan effectué, l'autre grande interrogation à laquelle il faut tenter de répondre concerne l'impact de la CSCE sur la situation européenne. La conférence produit-elle les effets escomptés par la France ? Y a-t-il cet « effet Helsinki » tant espéré par les neuf pays de la Communauté européenne[4] ?

[4] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*

Après 1975, quel impact sur l'Europe ?

Nous avons vu qu'au moment de la signature de l'Acte final, de nombreuses voix en Occident s'élèvent contre ce qui apparaît comme une consécration multilatérale du *statu quo* territorial en Europe. Mais, dans l'esprit de la plupart des responsables politiques de l'Ouest, le texte d'Helsinki a une portée bien plus importante.

En août 1975, la publication de l'Acte final dans la presse soviétique est immédiatement suivie par la rédaction du premier samizdat comparant le texte de la CSCE à la situation des droits de l'homme en URSS[5]. Dans les jours suivants, un membre de la Chambre des Représentants des Etats-Unis, Millicent Fenwick, s'entretient avec des refuzniks à Moscou et à Leningrad. Le 12 mai 1976, Youri Orlov annonce, depuis l'appartement d'Andreï Sakharov, la création du « Groupe pour contribuer à la mise en œuvre des accords d'Helsinki en URSS », dont les actions sont déclarées illégales par le KGB dès le 15 mai. Constitué dans le but de surveiller l'application, en URSS, des dispositions de l'Acte final relatives aux respect des droits de l'homme et à la troisième corbeille, le comité rassemble un certain nombre de dissidents, dont Alexandre Ginzburg, Andreï Amalrik, Anatoly Chtcharansky, Valentin Tourtchine ou encore Elena Bonner, l'épouse de Sakharov[6]. Des groupes similaires voient alors le jour dans les autres républiques soviétiques[7] de même que dans les pays satellites, le plus important et le plus célèbre d'entre eux étant la Charte 77 en Tchécoslovaquie[8]. Très vite, ces groupes communiquent entre eux et, en URSS du moins, forment un véritable réseau, entrant en contact avec des organisations religieuses et nationalistes déjà existantes.

Ne s'attendant pas à ce que les défenseurs des droits de l'homme prennent l'Acte final au mot et devant faire face à la multiplication des appels en faveur de l'application du texte, le Kremlin décide de mettre sur pied une campagne de propagande destinée à expliquer comment les accords d'Helsinki doivent être compris. Ainsi, les autorités soviétiques s'acharnent pendant trois ans à répéter, par le biais de journaux, de déclarations publiques, d'instructions aux ambassades et lors de la conférence des secrétaires des partis communistes en janvier 1976 – qui fournit l'occasion aux Soviétiques d'harmoniser les positions au sein du pacte de Varsovie –, que « la détente ne signifie pas que l'URSS s'est engagée à accepter le *statu quo* social dans le monde. La lutte idéologique continue de guider les relations internationales ; que l'Ouest a tort de penser que l'URSS lui « doit » quelque chose, en particulier sur l'application de la troisième corbeille, en échange de son acceptation des frontières européennes ; et que l'URSS a largement dépassé l'Occident en termes d'application concrète de l'accord d'Helsinki »[9].

---

[5] Svetla SAVRANSKAYA, « Unintended Consequences », *art.cit.*, p.183.
[6] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.122.
[7] Des « groupes de surveillance » sont créés en Ukraine et en Lituanie en novembre 1976, et en Géorgie en janvier 1977.
[8] En Pologne, la contestation se développe autour du Comité de défense des ouvriers (KOR) créé en 1976 pour soutenir le combat des ouvriers en faveur de l'amélioration de leurs conditions de travail et de leur niveau de vie. Le KOR cohabite, à partir de mars 1977, avec un Comité pour la défense des droits de l'homme et des droits civiques. Un groupe de surveillance d'Helsinki voit également le jour. Le KOR donne naissance en 1980 au syndicat libre *Solidarnosc*. Cf. Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.127.
[9] Svetla SAVRANSKAYA, « Unintended Consequences », *art.cit.*, pp.183-184.

Cette propagande se double d'un effort de mise en œuvre de trois mesures issues de la troisième corbeille. Il s'agit de démontrer, à grands renforts de publicité, que l'URSS tient parole : les taxes sur les visas de sortie du pays sont abaissées, les conditions de voyage des journalistes occidentaux sont améliorées, des journaux occidentaux sont mis en vente dans les hôtels[10]. En parallèle, Moscou accuse les Occidentaux de violer le principe de la non intervention dans les affaires intérieures en aidant les dissidents et en diffusant des écrits anti-soviétiques dans les pays du bloc de l'Est.

C'est que, en 1975-1976, le Kremlin constate avec désarroi que le mouvement des droits de l'homme s'est considérablement amplifié en URSS après Helsinki[11]. La principale réponse apportée par le KGB est l'usage de « mesures psychiatriques » à l'encontre de quelques dissidents. Peu à peu, les autorités durcissent leur attitude et multiplient les arrestations en pointant du doigt la responsabilité des Occidentaux, accusés de vouloir déstabiliser la société soviétique. Le groupe moscovite d'Helsinki est dissous en 1977 ; Youri Orlov et Alexandre Ginzburg sont arrêtés, ainsi que d'autres membres du comité. La répression est également de mise en Tchécoslovaquie à l'encontre des membres actifs de la Charte 77, à commencer par Vaclav Havel. L'arrivée de Jimmy Carter à la Maison Blanche en janvier 1977 et l'approche de la première réunion sur les Suites de la CSCE, qui doit se tenir à Belgrade à partir d'octobre 1977, expliquent en grande partie cette politique plus ferme[12] : tandis que le président américain axe sa politique étrangère sur le respect des droits de l'homme, l'URSS entend prouver qu'elle ne se soumettra pas à la pression occidentale. Quoi qu'il en soit, malgré la répression qui les frappe, l'Acte final confère une dimension supplémentaire au message des dissidents et des défenseurs des droits de l'homme à l'Est, et cela constitue *a posteriori* un premier signe du succès des Occidentaux à la CSCE.

Toutefois, alors que l'opinion américaine sollicite son gouvernement – dès l'époque de Gerald Ford[13] – pour qu'il agisse en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde, et en particulier dans le bloc de l'Est, les Français ne sont guère engagés dans ce combat, si ce n'est les « nouveaux philosophes »[14] et les partisans de la « deuxième gauche » – incarnée par Michel Rocard –, favorables à ce que les socialistes se départissent de leurs préjugés favorables

---

[10] *Ibid.*, p.184.

[11] D'après Svetla Savranskaya, le KGB recense, à la fin de l'année 1975, 850 prisonniers politiques, dont 261 pour propagande anti-soviétique et 1800 groupes anti-soviétiques. En outre, 68 000 personnes sont sommées de cesser leurs activités « inacceptables ». Svetla SAVRANSKAYA, « Unintended Consequences », *art.cit.*, p.185.

[12] Svetla SAVRANSKAYA, « Unintended Consequences », *art.cit.*, pp.186-187.

[13] L'*Advisory Commission on International Educational and Cultural Affairs* (ACIECA), émanation du Congrès des Etats-Unis, demande, dès le mois de juin 1975, au gouvernement américain d'évaluer « attentivement et de manière réaliste » la troisième corbeille d'Helsinki. Selon la commission, Washington doit saisir l'opportunité de cette corbeille pour promouvoir les intérêts américains en Europe orientale. L'ACIECA réclame une hausse substantielle des échanges culturels avec le bloc de l'Est et, afin de veiller à la bonne application de l'Acte final, la création d'une unité, au sein du Département d'Etat, qui serait entièrement dévoué à cette tâche. Malgré les réticences de Kissinger, Gerald Ford se rallie, après le vote favorable du Congrès, au principe d'une Commission sur la Sécurité et la Coopération en Europe, créée en mai 1976. Dossier « Helsinki Agreements. ACIECA (1) (2) », Box 4, Bobbie Greene Kilberg Files, GFL ; dossier « Soviet Jews (2) », Box 42, David H. Lissy Files, GFL.

[14] A partir de 1976, le mouvement des « nouveaux philosophes » s'engage surtout dans la dénonciation des Etats totalitaires en tant que modèles dominants de l'époque contemporaine. Parmi ses membres les plus actifs, on trouve Bernard Henri-Lévy, Gilles Susong et André Glucksmann.

à l'égard de l'URSS[15]. Giscard, lui, essaye de dégager un équilibre entre la nécessité d'appliquer, et surtout de faire appliquer, l'Acte final et le besoin de préserver les acquis de la détente en ne provoquant pas les Soviétiques et en respectant le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures. On retrouve encore une fois ce souci constant de la France de trouver un juste milieu.

Certes, le président français provoque la stupeur du Kremlin en proposant, lors de son voyage officiel en URSS en octobre 1975, que la détente s'étende également à la « compétition idéologique » – il promeut de la sorte le principe de la convergence des systèmes – mais il n'entend pas, comme Carter, faire du respect des droits de l'homme et de l'application de la troisième corbeille des conditions à la bonne marche des relations bilatérales. Giscard estime d'ailleurs que le président américain porte tort à la détente à force de trop insister sur ces questions[16].

Alors que la guerre froide reprend de la vigueur dans la deuxième moitié de la décennie 1970 avec l'appui soviéto-cubain aux anciennes colonies portugaises d'Afrique, l'accroissement de la pression communiste au Portugal, le déploiement des missiles SS20 soviétiques contre l'Europe occidentale et, surtout, l'intervention de l'Armée rouge en Afghanistan, Giscard – qui souhaite apparaître comme un digne continuateur de la politique gaullienne de détente – tente difficilement de conserver sa position médiane : il dit comprendre les préoccupations d'Helmut Schmidt vis-à-vis des SS20 tout en évitant de s'associer, du moins formellement, à la « double décision » formulée par l'OTAN en décembre 1979 qu'il contribue pourtant à élaborer[17]. Il condamne l'invasion soviétique de l'Afghanistan en décembre 1979 puis rencontre Brejnev à Varsovie en mai 1980, au moment même où les Etats-Unis, le Canada, la RFA et quarante-sept autres pays décident de boycotter les Jeux Olympiques de Moscou pour protester contre la politique soviétique en Asie centrale.

De fait, les réunions sur les Suites de la CSCE se déroulent dans un climat Est-Ouest particulièrement tendu. A Belgrade en 1977-1978 comme à Madrid en 1980, la France adopte la même attitude qu'à Helsinki et à Genève : il faut conduire le bloc de l'Est à appliquer la troisième corbeille sans pour autant attaquer ouvertement les Soviétiques. Mais si en 1972-1975, les Américains s'étaient montrés relativement discrets et que les Européens avaient mené la danse en s'efforçant d'éviter la confrontation, la France et ses partenaires de la Communauté sont désormais incapables d'arrêter le rouleau compresseur américain, qui ne se préoccupe d'ailleurs que très peu de consulter ses alliés. Le chef de la délégation des Etats-Unis à Belgrade, le juge Arthur Goldberg, est directement nommé par Carter avec l'intention d'affronter les Soviétiques sur le terrain des droits de l'homme[18].

---

[15] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.134-135.
[16] Entretien avec Paul Poudade, 16 décembre 2008, Paris.
[17] La double décision de l'OTAN, issue du sommet de la Guadeloupe réuni par Giscard en janvier 1979, consiste d'une part à proposer à l'URSS une négociation sur les forces nucléaires intermédiaires et d'autre part à prévoir, en cas d'échec de la négociation, le déploiement en Europe de missiles américains Pershing II et Cruise. Il s'agit d'un compromis entre le désir ouest-allemand de négocier et la volonté américaine de répondre aux SS20 par l'installation de missiles équivalents.
[18] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.146-147.

Tandis que Helsinki se voulait un symbole de la détente, Belgrade – pourtant en terre neutre – apparaît d'emblée comme une manifestation de la guerre froide et de l'opposition entre les deux blocs, soit l'inverse de ce que la France attend de la CSCE[19]. Au final, il ne ressort rien de la première réunion sur les Suites – censée à la base vérifier la mise en œuvre de l'Acte final – si ce n'est la décision de tenir la rencontre suivante à Madrid en 1980. Si, face aux attaques américaines, les Soviétiques ont menacé à plusieurs reprises de mettre un terme au processus d'Helsinki, ils se sont bien gardés de le faire, car cela aurait anéanti non seulement les efforts qu'ils déploient depuis les années 1950 pour obtenir une conférence sur la sécurité européenne – qui, à leurs yeux, consacrent le *statu quo* –, mais également Brejnev lui-même, qui a fait de la CSCE un succès personnel. Reste que, malgré la coquille vide que constitue le document final de Belgrade, les trente-cinq pays participants ont bel et bien procédé à l'évaluation de l'application du texte de 1975[20].

La réunion de Madrid, qui dure de novembre 1980 à septembre 1983, s'inscrit dans le prolongement de la précédente. Le nouveau président Ronald Reagan, très critique à l'égard du processus d'Helsinki depuis les origines[21], décide de mettre en œuvre à la conférence son programme offensif contre l'URSS. Dans la capitale espagnole, la délégation américaine – dirigée par le démocrate Max Kampelman, déjà engagé dans le combat en faveur des droits de l'homme – se veut, une fois encore, particulièrement agressive vis-à-vis des Soviétiques sur la troisième corbeille, alors même qu'en Pologne, les protestations ouvrières prennent de plus en plus d'ampleur et que Solidarnosc est reconnu par les autorités polonaises. Néanmoins, Kampelman aborde la réunion plus intelligemment que ne l'a fait Goldberg à Belgrade et parvient même, en négociant directement avec les Soviétiques, à leur soumettre une liste complète d'activistes arrêtés en URSS[22].

Aussi la réunion de Madrid produit-elle davantage de résultats que celle de 1977-1978. Outre les discussions officieuses sur les cas individuels, elle aboutit à des décisions précises sur le rapprochement des familles et les voyages à l'étranger ainsi qu'à la convocation d'une réunion spéciale sur les contacts humains – prévue à Berne en 1985 – et d'une conférence sur la détente militaire et les mesures de confiance et de stabilisation, proposée par la France et programmée à Stockholm pour 1984. Surtout, à la différence de ce qui s'est passé à Belgrade, les alliés européens font bloc autour de l'Amérique reaganienne pour dénoncer la politique soviétique à l'intérieur et à l'extérieur du pacte de Varsovie : tel est le cas notamment lorsque

---

[19] Jacques Andréani témoigne de l'atmosphère de Belgrade : « Non content de faire des allusions directes aux oeuvres littéraires interdites, aux auteurs poursuivis en justice, aux autorisations de sortie refusées, ce qui était légitime, [le juge Goldberg] en vint peu à peu à dénoncer les auteurs de ces actes d'oppression sur le ton d'un procureur. Ces théâtrales algarades irritaient fortement les Soviétiques, obligeaient les petits pays alliés de l'URSS à faire bloc avec elle de façon compacte, décourageaient les intentions de médiation des neutres et embarrassaient les Européens. » Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.147.

[20] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.149-150.

[21] Au moment de la signature de l'Acte final en 1975, Reagan attaque ouvertement Gerald Ford sur cette question, accusant le président en exercice de donner son aval à la mainmise soviétique sur l'Europe orientale et d'entériner l'annexion des pays baltes par l'URSS. Cette question devient l'un des thèmes majeurs de la campagne pour l'investiture républicaine qui oppose les deux hommes en vue des élections de 1976. Mémorandum pour B. Scowcroft, 18 novembre 1975, dossier « CSCE,1975 WH (6) », Box 44, NSA. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files, GFL.

[22] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.152-153.

l'« état de guerre » est proclamé en Pologne en décembre 1981. L'ensemble des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN, dont le nouvel hôte du Quai d'Orsay Claude Cheysson, se déplacent à Madrid pour condamner la répression du mouvement polonais.

La France de François Mitterrand donne ainsi l'impression de s'aligner sur les positions américaines en 1981-1983, en particulier si l'on compare avec les années précédentes, durant lesquelles Giscard se montrait soucieux de ne pas envenimer la situation au regard de la dégradation des rapports Est-Ouest. Le nouveau président de la République semble, dès son élection en mai 1981, s'engager sans retenue dans la nouvelle guerre froide : il incarne le durcissement de l'attitude française à l'égard de la politique soviétique en Afghanistan et de l'« état de guerre » en Pologne. Dans l'esprit de Mitterrand, l'installation des SS20 rompt l'équilibre stratégique en Europe et rend improbable la position giscardienne consistant à préserver la détente à tout prix. En outre, alors qu'il avait eu bien du mal à prendre position au moment de l'affaire Soljenitsyne du fait de son alliance avec le PCF au sein de l'Union de la gauche, le président socialiste semble vouloir se rattraper en se démarquant de la « complaisance » de son prédécesseur vis-à-vis du régime totalitaire soviétique, qu'il a virulemment critiquée pendant la campagne électorale[23]. Cela explique en grande partie l'attachement des Français à défendre, à Madrid, le contenu de la troisième corbeille et ses applications.

Pourtant, si la diplomatie mitterrandienne continue de faire du processus d'Helsinki une priorité de la politique étrangère française, c'est aussi parce qu'au-delà de la nécessité conjoncturelle de maintenir la cohésion atlantique face à la menace soviétique, la volonté de dépasser le système bipolaire de guerre froide reste d'actualité à l'Elysée. Le 31 décembre 1981, Mitterrand déclare ainsi que « tout ce qui permettra de sortir de Yalta sera bon »[24]. Comme Pompidou et Giscard, il voit dans la CSCE un bon instrument pour parvenir à ce résultat[25]. Parce qu'elle allie les aspects sécuritaire, économique et humain des relations Est-Ouest, la conférence, conjuguée à la relance de la construction européenne dans les domaines politiques et militaires, doit permettre de poursuivre la lutte contre le bloc à bloc. Cette idée est d'autant plus prégnante à Paris que la nouvelle guerre froide confère une place particulièrement proéminente aux Etats-Unis dans l'Alliance atlantique. Toutefois, à l'instar de ses prédécesseurs, Mitterrand prend garde à ce que la CSCE n'évolue pas vers une remise en cause de l'OTAN et de la constitution d'une défense européenne, comme le suggère le projet gorbatchévien de « maison commune » européenne. On a donc une véritable continuité de la politique française à l'égard de la CSCE, et les évènements de la fin des années 1980 ne font que renforcer cette constatation.

A partir de 1984, Mitterrand pense qu'il peut tenter d'amener les Soviétiques à une attitude plus modérée. Il faut cependant attendre 1986-1987 pour qu'il ne soit plus le seul, à l'Ouest, à aller dans ce sens et que s'instaure une vraie détente. Entretemps, la France réussit à récupérer

---

[23] Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, *op.cit.*, p.32.
[24] Allocution à l'occasion des vœux, citée par Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, *op.cit.*, p.36.
[25] *Ibid.*, p.37.

sa place d'interlocuteur de choix auprès de Moscou, profitant de l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir en 1985. Certes, la cohabitation Mitterrand/Chirac qui débute en 1986 ralentit le processus de rapprochement du fait de la méfiance qu'éprouve le premier ministre envers le secrétaire du PCUS, mais le président, faisant tout pour garder la main sur la politique étrangère, s'efforce de maintenir le dialogue avec le père de la *perestroïka* et de la *glasnost*[26]. Dans ce contexte d'apaisement des tensions Est-Ouest, la France continue d'accorder une place centrale à la CSCE.

Lors de la troisième réunion sur les Suites, qui se tient à Vienne de novembre 1986 à janvier 1989, la France et ses partenaires européens se montrent – une fois passé l'effet de surprise – ravis de voir que l'URSS est enfin disposée à appliquer les dispositions de la troisième corbeille : d'emblée, les Soviétiques proposent que soit organisée à Moscou une réunion des Etats participants sur les « questions humanitaires »[27]. Alors que les autorités soviétiques multiplient les libérations de prisonniers politiques et de dissidents, les pays de la CSCE réussissent à élaborer un mécanisme destiné à attirer l'attention sur tout Etat dont la situation pourrait paraitre préoccupante ; ils confirment ainsi la propension de la CSCE à vouloir mettre un terme au pacte westphalien. Une multitude d'engagements précis sont pris par les pays participants en vue de la mise en œuvre de l'Acte final, en particulier pour ce qui est des contacts humains. En outre, on décide d'accorder aux ONG qui le désirent le droit d'assister aux séances publiques et d'entrer en contact avec les délégations[28].

Vienne produit par ailleurs un résultat que la France attend depuis l'époque du général de Gaulle : les pays du pacte de Varsovie expriment des positions divergentes les uns des autres. Mais, contrairement à ce qu'on imaginait, ceux qui se désolidarisent du point de vue de Moscou le font par crainte d'une trop grande influence occidentale sur le système socialiste d'Europe orientale : tandis que la Pologne et la Hongrie appuient la politique de Gorbatchev et se montrent prêtent à aller dans le sens de la troisième corbeille, la RDA de Honecker, la Bulgarie de Jivkov et la Roumanie de Ceausescu – la Tchécoslovaquie adopte une position médiane – se posent en défenseurs de l'orthodoxie soviétique[29]. Ainsi, les Occidentaux assistent à Vienne aux signes avant-coureurs d'une dilution de la cohésion du bloc de l'Est, comme un prélude au bouleversement inattendu des années 1989-1991, dont le signal de départ est donné à Berlin.

En effet, de la crise des euromissiles à la réunification, la question allemande demeure au cœur des relations Est-Ouest durant la dernière décennie de la guerre froide. Elle consolide même l'attachement français au processus d'Helsinki. Et sur ce sujet aussi, Mitterrand se situe dans le droit fil des conceptions gaulliennes : en octobre 1981, il confie à Helmut Schmidt que la réunification allemande, « inscrite dans l'histoire », est l'affaire « d'une génération »[30].

---

[26] *Ibid.*, pp.38-45.
[27] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, pp.169-170. La réunion en question se tiendra effectivement à Moscou à partir de septembre 1991.
[28] *Ibid.*, pp.171-172.
[29] *Ibid.*, pp.173-174.
[30] Entretien Mitterrand/Schmidt, 7 octobre 1981. Cité par Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, *op.cit.*, p.33.

Après la chute du Mur de Berlin, la diplomatie française, au nom de ses droits et responsabilités sur l'Allemagne qu'elle n'a cessé de défendre depuis 1945, joue un rôle central dans le processus qui conduit à la réunification allemande. Ce n'est pas par hasard si, au cours des négociations 2 + 4 qui, de mai à septembre 1990, définissent le statut du futur Etat allemand, la France soutient l'idée selon laquelle la CSCE représente le « cadre adéquat pour le règlement des problèmes liés à la réunification de l'Allemagne »[31] : à Helsinki et à Genève en 1972-1975, elle a été l'une des meilleures alliées d'une RFA qui cherchait à faire du principe du changement pacifique des frontières une donnée incontournable des relations internationales en Europe. De tels efforts n'ont pas été vains, puisque moins « d'une génération » plus tard, ils ont produit l'effet que Bonn et Paris escomptaient. En outre, c'est bel et bien sur le principe d'inviolabilité des frontières que s'appuie le traité germano-polonais du 14 novembre 1990 portant sur la confirmation de la ligne Oder-Neisse comme frontière entre les deux pays.

En 1990, après que le traité entre la RFA et la RDA a été approuvé par le Bundestag et la Volkskammer, que la RDA a quitté le pacte de Varsovie, que les puissances garantes ont décidé de suspendre les droits et responsabilités quadripartites, que l'Allemagne a été réunifiée, que le traité 2 + 4 « portant règlement définitif concernant l'Allemagne » a été ratifié et que le traité germano-polonais a été signé, la France entend faire de Paris le symbole de la fin la guerre froide en y organisant le sommet de la CSCE destiné à entériner la disparition de l'ordre de Yalta[32]. Encore une fois, les Français font attention à ne pas dévier vers un système de sécurité collective qui porterait atteinte à l'Alliance atlantique et à la construction européenne.

Ce n'est finalement que dans ces années où le conflit Est-Ouest parvient à son terme que l'on discerne les limites de l'engagement français dans la CSCE : Paris ne perçoit pas la conférence comme adaptée au contexte européen d'après-guerre froide qui s'annonce. D'où le projet mitterrandien de Confédération européenne qui, en l'absence des Etats-Unis et du Canada mais en présence de l'URSS, doit fournir aux Européens un cadre de coopération politique, culturel, technologique, énergétique et écologique limité au seul continent : la France prévoit une sécurité coopérative plutôt que collective, à la différence de ce que propose Mikhaïl Gorbatchev avec sa « maison commune »[33]. Il s'agit de « préserver la Communauté du risque de dilution qu'impliquerait un élargissement prématuré tout en offrant aux toutes nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale une perspective européenne qui contribuerait à assurer leur stabilité » et de « favoriser la transition vers une « grande Europe » réconciliée et affranchie de sa dépendance à l'égard des Etats-Unis et de l'URSS, tout en assurant à cette dernière un ancrage européen »[34]. Lancée le 31 décembre 1989, l'idée de Mitterrand est étouffée dans l'œuf dix-huit mois plus tard, les pays d'Europe centrale et orientale ne souhaitant pas courir le risque de participer à une Confédération excluant les Etats-

[31] Hubert VEDRINE, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.
[32] Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, *op.cit.*, p.296.
[33] *Ibid.*, pp.97-98.
[34] *Ibid.*, pp.344-345.

Unis et incluant l'ancienne puissance tutélaire soviétique. Ils craignent en outre que cela ne freine leur processus d'adhésion à la Communauté. Quant aux Américains, ils n'hésitent pas à s'en prendre à un projet dans lequel ils voient un moyen de les éloigner de l'Europe. L'Allemagne et le Royaume-Uni se montrent également très réservés. L'idée est enterrée à l'automne 1991[35].

La CSCE continue donc de prévaloir en tant qu'organe réunissant l'ensemble des pays d'Europe. Sa structure est toutefois modifiée pour pouvoir faire face aux défis de la période incertaine qui s'ouvre au début des années 1990. Dotée d'institutions permanentes – secrétariat, bureau des élections, centre de prévention des conflits – et de capacités d'intervention lors du sommet de Paris, ses attributions sont renforcées à la conférence d'Helsinki en 1992 par le biais d'un Forum de coopération pour la sécurité, d'un Haut Commissariat pour les minorités nationales et d'un Forum économique. Le système est parachevé en 1995 lorsque la CSCE devient l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

Reste une question, pour le moins légitime, à laquelle il faut essayer de répondre : la CSCE a-t-elle contribué à la fin de la guerre froide et au dépassement de l'ordre bipolaire dénoncé par de Gaulle et ses successeurs ? Indéniablement, oui. Les négociations de 1972-1975 ont marqué le point de départ d'un dialogue Est-Ouest permanent sur tous les aspects de la guerre froide, du statut des frontières aux contacts humains, en passant par la coopération économique et les échanges culturels. Les années 1980 ont même vu la question du désarmement conventionnel devenir partie intégrante du processus d'Helsinki. Surtout, le respect des droits de l'homme est devenu un thème majeur des relations internationales en Europe.

Bien sûr, la CSCE avait ses limites : la troisième corbeille n'a pas empêché les autorités de l'Est de réprimer les « groupes Helsinki » créés après la signature de l'Acte final, de même que son invocation n'a rien pu faire pour éviter l'instauration de la loi martiale en Pologne. La première corbeille, censée consacrer l'esprit de détente et dicter les principes de la sécurité européenne, a pu sembler très tôt dépassée lorsque l'URSS a déployé les SS20 et est intervenue en Afghanistan.

Pourtant, une fois l'équilibre rétabli par l'installation des Pershing à l'Ouest, la CSCE est apparue comme un excellent instrument pour rétablir les conditions d'une négociation apaisée sur les problèmes touchant à la sécurité et à la coopération en Europe[36]. En outre, les dispositions prévues par l'Acte final n'ont cessé d'être renforcées au rythme des réunions qui se sont succédées après 1975. Et cela n'a pas été sans conséquence sur la cohésion du bloc communiste : si la Charte 77, Solidarnosc et les divers comités de surveillance formés à l'Est ont vu dans les textes de la CSCE de formidables outils sur lesquels s'appuyer, l'arrivée de Gorbatchev au pouvoir leur a conféré à ces documents une ampleur supplémentaire en raison de l'assouplissement du régime soviétique. La deuxième corbeille, si souvent reléguée à l'arrière-plan, a elle aussi participé de l'amélioration des échanges européens, comme en

[35] *Ibid.*, pp.353-361.
[36] Adam ROBERTS, « An 'incredibly swift transition' : reflections on the end of the Cold War », Melvyn P. LEFFLER, Odd Arne WESTAD (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol.III, *Endings*, *op.cit.*, pp.513-534.

témoigne l'engagement particulièrement actif de la Hongrie dans l'application de ses dispositions[37]. Désireuses de développer les échanges économiques avec l'Ouest et les pays neutres – notamment l'Autriche – les autorités hongroises favorisent les voyages individuels et d'affaires, et rejoignent, en 1982, la Roumanie au sein du FMI, auquel la Pologne adhère en 1986.

Au final, le processus d'Helsinki a contribué à la fin de la guerre froide de trois manières : il a créé un cadre fixe de négociation et de coopération ; il a conduit les dirigeants de tous les Etats participants à accepter la légitimité d'un dialogue sur les droits de l'homme[38] ; il a encouragé, dans les pays de l'Est, le développement de mouvements politiques indépendants ayant exercé une pression réelle sur leurs autorités politiques en faveur de l'application de l'Acte final[39]. La CSCE a accompli de la sorte l'objectif majeur que Georges Pompidou lui avait assigné en 1972 : celui de diffuser vers l'Est ce « virus de la liberté »[40] qui, à terme, mènerait les Européens à mettre eux-mêmes un terme à l'ordre bipolaire issu de Yalta.

[37] Jacques ANDREANI, *Le Piège*, *op.cit.*, p.180.
[38] Daniel C. THOMAS, *The Helsinki effect*, *op.cit.*, p.261.
[39] Adam ROBERTS, « An 'incredibly swift transition' : reflections on the end of the Cold War », *art.cit.*, pp.513-534.
[40] Entretien Pompidou/Heath, 19 mars 1972, Chequers Court. AN, 5 AG 2 108. Grande-Bretagne. 1969-73.

Sources

Archives du Ministère des Affaires étrangères

1. Série Cabinet du ministre.

A) Sous-série Maurice Couve de Murville (1958-68) :

Vol.36, URSS. Mai 1953 – mai 1968.
Vol.79, Allemagne. Dossier général, mai 1960 – mai 1968 ; Rencontre franco-allemande de Paris, octobre 1967.
Vol.88, Pologne, janvier-février 1967 ; Roumanie, septembre 1958 – août 1966.

2. Série Secrétariat général.

A) Sous-série Entretiens et messages :

Vol.20 : Entretiens franco-polonais, 11 février 1964.
Vol.25 : Idem, 10 septembre 1965.
Vol.27 : Idem, 20 mai 1966.
Vol.30 : Idem, 26 janvier 1967.
Vol.34 : Entretiens franco-soviétiques, 8 mai 1968.
Vol.37 : Entretiens Michel Debré/William Rogers, 9 et 11 avril 1969.
Vol.38 : Entretien Maurice Schumann/Gromyko, 22 septembre 1969 ; entretien M.Schumann/von Braun, 8 octobre 1969.
Vol.39 : Entretien Valéry Giscard d'Estaing/A.Kossyguine, 16 octobre 1969.
Vol.40 : Dîner quadripartite à Bruxelles, 3 décembre 1969 ; entretien Schumann/Rogers, 8 décembre 1969 ; entretien Pompidou/Brandt, 30 janvier 1970.
Vol.41 : Entretien Schumann/Lopez Bravo, 10 février 1970 ; Entretien Schumann/Barzel (CDU de RFA), 5 mars 1970 ; Entretien Schumann/Grozev (1er vice-MAE de Bulgarie), 17 mars 1970.
Vol.42 : Entretien Schumann/von Braun, 13 avril 1970.
Vol.43 : Voyage de Gromyko à Paris, 2 et 3 juin 1970.
Vol.44 : Entretiens franco-allemands, 3 et 4 juillet 1970 ; entretien Schumann/Sir Alec Douglas-Home, 15 juillet 1970.
Vol.45 : Entretiens franco-soviétiques, 6, 7 et 12 octobre 1970.
Vol.46 : Entretiens franco-allemands, 25 et 26 janvier 1971.
Vol.49 : Idem, 5 et 6 juillet 1971.
Vol.50 : Entretien Schumann/Ruete, 13 septembre 1971 ; entretien Schumann/Watson, 13 septembre 1971 ; entretiens franco-soviétiques, 25 au 30 octobre 1971.
Vol.51 : Entretiens Schumann/Abrassimov, 29 et 31 décembre 1971 ; lettre de Pompidou à Brejnev, 31 décembre 1971.

3. Série Europe 1944-… :

A) Sous-série Allemagne 1961-70 :

Rencontres des directeurs politiques :
Vol.1615 : Réunion des 19 et 20 septembre 1967.
Vol.1616 : réunion du 30 octobre 1967.
Vol.1617 : réunion du 8 décembre 1967.
Vol.1618 : réunion du 9 janvier 1968.
Vol.1619 : réunions du 13 mars et du 22 avril 1968.
Vol.1620 : réunion du 20 juin 1968.
Vol.1621 : réunion du 13 août 1968.
Vol.1622 : réunions du 27 septembre et des 17 et 18 octobre 1968.
Vol.1623 : réunion du 11 décembre 1968.
Vol.1624 : réunions du 7 janvier et du 10 mars 1969.
Vol.1625 : réunion du 9 mai 1969.
Vol.1626 : réunion du 20 juin 1969.
Vol.1627 : réunion du 3 octobre 1969.
Vol.1628 : réunion du 10 novembre 1969.
Vol.1629 : réunion du 15 décembre 1969.
Vol.1630 : réunions du 16 janvier et du 26 février 1970.
Vol.1631 : réunion du 16 avril 1970.
Vol.1632 : réunion du 19 juin 1970.
Vol.1633 : réunion du 24 septembre 1970.
Vol.1634 : réunion du 30 novembre 1970.

B) Sous-série Bulgarie 1961-70 :

Relations politiques franco-bulgares :
Vol.169 : Voyage de Couve de Murville en Bulgarie, 28-30 avril 1966.
Vol.170 : Voyage de Todor Jivkov en France, octobre 1966.
Vol.171 : idem.
Vol.172 : idem.
Vol.174 : Consultations franco-bulgares, 16-17 mars 1970.

C) Sous-série Finlande :

Vol.86 : Visite de Maurice Schumann en Finlande, septembre 1970.

D) Sous-série Grande-Bretagne :

Vol.263 : Voyage de Harold Wilson en France, mars 1965.
Vol.265 : Relations politiques franco-britanniques, dossier général, janvier 1966 – novembre 1968 ; Wilson à Paris, janvier 1967.
Vol.381 : Rencontres Pompidou/Heath, 1971-72.
Vol.382 : idem, 1973.
Vol.383 : Rencontres Giscard d'Estaing/Wilson, 1974.
Vol.384 : Voyages à Londres de Schumann, Sauvagnargues et du président de la République. 1971-76.

E) Sous-série Hongrie :

Vol.205 : Visite à Paris du 1er ministre Jenö Fock, mars 1968.
Vol.206 : idem.

F) Sous-série Italie :

Relations politiques franco-italiennes :
Vol.396 : Dossier général. 1968 ; Visite du ministre italien des Affaires étrangères en France, août 1968.
Vol.398 : Michel Debré en Italie, avril 1969.
Vol.399 : idem.
Vol.401 : Visite en France du ministre des Affaires étrangères Aldo Moro, novembre 1969 – mai 1970.
Vol.402 : Hervé Alphand à Rome, 1970.

G) Sous-série Pologne 1961-70 :

Relations politiques franco-polonaises :
Vol.369 : Voyage du président du Conseil polonais en France. 1965.
Vol.374 : Voyage de M.Couve de Murville en Pologne. 1966.
Vol.375 : idem.
Vol.384 : Consultations politiques franco-polonaises, janvier-août 1968.
Vol.385 : Dossier général. 1970 ; Consultations franco-polonaises, février 1970 ; Visite du ministre polonais des Affaires étrangères en France, octobre 1969 – juin 1970.
Vol.386 : Dossier préparatoire en vue de la visite en France de Stefan Jedrychowski. Mai 1970.
Vol.387 : Consultations politiques franco-polonaises, octobre 1970.
Vol.388 : Voyage en Pologne de Jacques Chaban-Delmas, novembre 1970.

H) Sous-série Roumanie :

Relations politiques franco-roumaines :
Vol.256 : Couve de Murville en Roumanie, février-mai 1966.
Vol.257 : idem.
Vol.258 : Consultations franco-roumaines.
Vol.259 : de Gaulle en Roumanie. 1968.
Vol.260 : idem.
Vol.262 : idem.
Vol.264 : Consultations franco-roumaines, octobre-novembre 1969.
Vol.265 : idem.
Vol.268 : Ceaucescu en France. 1970.
Vol.269 : idem.

I) Sous-série Statut de l'Allemagne 1961-70 :

Vol.27 : Position de la RFA, de la RDA et de la France sur la question allemande. 1961-70.

J) Sous-série Tchécoslovaquie :

Vol.345 : Couve de Murville en Tchécoslovaquie, été 1966.
Vol.346 : idem.
Vol.347 : idem.
Vol.348 : Relations avec la France. Dossier général, 1967 ; visite du président du Conseil tchécoslovaque en France, mai-décembre 1967.

Vol.350 : Visite à Paris du secrétaire d'Etat tchécoslovaque aux Affaires étrangères, mars-novembre 1969.

4. Série Europe 1961-1965 :

A) Sous-série URSS :

Vol.1930, Relations politiques franco-soviétiques. 1961-65.
Vol.1931, Relations politiques franco-soviétiques : voyage de Gromyko à Paris, avril 1965.
Vol.1932, Relations politiques franco-soviétiques : séjour en France de Gromyko en avril 1965.
Vol.1933, Relations politiques franco-soviétiques, visite de Couve de Murville en URSS, octobre-novembre 1965.
Vol.1938, URSS et ensemble satellite : questions politiques, militaires et économiques. 1961-65.
Vol.1940, URSS et ensemble satellite : questions économiques, 1965 ; Pacte de Varsovie, 1961-65.

5. Série Europe 1966-1970 :

A) Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales :

Vol.2014, OTAN : Relations Est-Ouest, équilibre des forces, situation en Europe orientale, situation en Méditerranée, groupement européen.
Vol.2031, CSCE : dossier général, OTAN, pays d'Europe méridionale.
Vol.2032, CSCE : pays d'Europe centrale, pays d'Europe occidentale.
Vol.2033, CSCE : pays d'Europe orientale.
Vol.2034, CSCE : pays d'Europe orientale.
Vol.2035, CSCE dossiers spéciaux : appel de Budapest (1969), conférence de Vienne (avril-novembre 1969), aide-mémoire finlandais (5 novembre 1969), colloque de Bucarest (juin 1969), proposition de Gromyko (juillet 1969), appel de Prague (octobre 1969).
Vol.2036, CSCE dossiers spéciaux : Pacte de Varsovie (1966-1968), Groupe des Dix (1968-1969), Etats nordiques (1967-1969), Position française (1969), Mémorandum de Budapest (juin 1970), Mémorandum autrichien (juillet 1970), Mémorandum espagnol (novembre 1970), Mémorandum finlandais (novembre 1970).

B) Sous-série URSS :

Vol.2657 : Relations Europe-URSS.
Vol.2659 : Conférence de Carlovy-Vary. 1967.
Vol.2660 : Action générale du communisme à l'extérieur. 1968.
Vol.2661 : Conférence consultative des partis communistes à Budapest, du 26/02 au 05/03 1968.
Vol.2665 : Relations politiques franco-soviétiques. 1966.
Vol.2666, Idem. 1967-1968.
Vol.2667, Idem. 1969.
Vol.2668, Idem. 1970.

Vol.2671. Idem, Voyage du général de Gaulle en URSS du 20/06 au 01/07/1966. Programme.
Vol.2672. Idem, Voyage du général de Gaulle en URSS du 20/06 au 01/07/1966. Entretiens, commentaires, dossier politique.
Vol.2673. Idem, Voyage de M. Kossyguine en France du 5 au 7 décembre 1966 ; Voyage de M. Pompidou en URSS du 3 au 9 juillet 1967.
Vol.2674. Idem, Voyage de M. Schumann en URSS du 9 au 13 octobre 1969.
Vol.2675. Idem, Voyage de M. Alphand en URSS du 15 au 18 janvier 1970.
Vol.2676. Idem, Voyage de M.Gromyko en France du 1er au 5 juin 1970.
Vol.2677. Idem, Voyage de M. Gromyko en France du 1er au 5 juin 1970 ; Voyage de M. Vinogradov en France du 24 au 26 juin 1970.
Vol.2678. Idem, Voyage du Président Pompidou en URSS du 6 au 13 octobre 1970. Préparation, réception, programmes, discours, interview, dossier protocolaire.
Vol.2679. Idem, Voyage du Président Pompidou en URSS du 6 au 13 octobre 1970. Dossier politique.
Vol.2680. Idem, Voyage du Président Pompidou en URSS du 6 au 13 octobre 1970. Entretiens, documents, réactions, presse.
Vol.2691. URSS et ensemble satellite, Pacte de Varsovie, janvier 1966 – juillet 1968.
Vol.2692. Idem. Août 1968 – décembre 1970.
Vol.2693. Idem. 1966-70.
Vol.2694. Idem. Réunion du comité politique du Pacte de Varsovie à Budapest. 1966-70.

C) Sous-série RFA :

Vol.1545 : « *Ostpolitik* » : politique orientale de la RFA et relations avec les pays de l'Est. 1966-1967.
Vol. 1546 : Idem. 1968-1969.
Vol. 1547 : Idem. 1970.
Vol. 1573 : Relations avec l'URSS. Dossier général. 1965.
Vol. 1574 : Idem. 1966.
Vol. 1575 : Idem. 1967.
Vol. 1576 : Idem. 1968.
Vol. 1577 : Idem. 1969.
Vol. 1578 : Idem. 1970.

D) Sous-série RDA :

Vol.157 : Relations avec RFA. Conséquences de l'*Ostpolitik*, essai de rapprochement entre les deux pays. Juin-octobre 1969.
Vol.158 : idem, novembre 1969.
Vol.159 : idem, décembre 1969 – janvier 1970.
Vol.160 : idem, janvier-février 1970.
Vol.161 : idem, mars-mai 1970.
Vol.162 : idem, avril-août 1970.
Vol.163 : idem, septembre-novembre 1970.
Vol.164 : idem, décembre 1970.

E) Réunions quadripartites sur les questions allemandes (Etats-Unis, Royaume-Uni, RFA, France) :

Vol.1726 : Réunions du groupe de Bonn et réunions des directeurs politiques. 1966-1970 ; Dîners des quatre ministres des Affaires étrangères. 1966-1968.
Vol.1727, : Dîners des quatre ministres des Affaires étrangères. 1969-1970.

F) Négociations de l'accord quadripartite du 3 septembre 1971 sur Berlin et des arrangements complémentaires interallemands :

Vol.37 à 39, mars 1969 à mars 1970 : préliminaires de la négociation quadripartite sur Berlin.
Vol.40 à 47, février à décembre 1970 : réunions quadripartites des ambassadeurs des Etats-Unis, de France, du Royaume-Uni et d'URSS en Allemagne.
Vol.50 et 51 : Notes françaises sur la négociation quadripartite au sujet de Berlin, 1969-1970.

6. Série Amérique. 1964-1970.

A) Sous-série Etats-Unis.

Vol.583 : Visite du président Nixon à Paris (28 février-2 mars 1969), dossier général, février-mars 1969.
Vol.584 : Visite du président Nixon à Paris (28 février-2 mars 1969), notes politiques et biographies, février 1969.
Vol.590 : Visite de Pompidou aux Etats-Unis (23 février-3 mars 1970), préparation du voyage (programme, discours, entretien avec Nixon, questions diverses), août 1969-mars 1970.
Vol.591 : Visite de Pompidou aux Etats-Unis (23 février-3 mars 1970), préparation du dossier politique, réactions et contacts avec les organisations juives, information et presse, dossier politique (exemplaire d'Albert Féquant), octobre 1969-mai 1970.
Vol.592 : Visite de Pompidou aux Etats-Unis (23 février-3 mars 1970), dossier de visite, octobre 1969-mai 1970.
Vol.593 : Idem, réactions américaines postérieures au voyage, février-avril 1970.
Vol.594 : Idem, réactions internationales postérieures au voyage, février-avril 1970.

7. Série Europe. 1971-1976.

A) Sous-série Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales.

Sécurité :
Vol.2921 : CSCE, janvier à juin 1971.
Vol.2922 : CSCE, juillet à décembre 1971.
Vol.2923 : CSCE, janvier à mai 1972.
Vol.2924 : CSCE, juin à octobre 1972.
Vol.2925 : CSCE, novembre à décembre 1972.
Vol.2926 : CSCE, 1973.
Vol.2927 : CSCE, 1974 à juillet 1975.
Vol.2928 : CSCE, août à décembre 1975 ; Acte final, juillet 1973-août 1975.

B) Sous-série RFA.

Politique extérieure :
Vol.2979 : Lignes politiques, interviews, programmes, 1971-1975.
Vol.2980 : Lignes politiques, interviews, programmes, *Ostpolitik*, 1971- juin 1976.
Vol.2981 : Lignes politiques, interviews, programmes, ratification des traités avec l'Est, 1971- juin 1976.
Vol.2982 : RFA et CSCE, 1971- juin 1976.
Relations politiques France – RFA :
Vol.2996 à 2999 : entretiens franco-allemands entre M. Alphand et l'Ambassadeur de RFA en France, entre le Ministre des Affaires étrangères et l'Ambassadeur, entre le Président de la République et le Chancelier, 1971-1976.
Vol.3000 à 3010 : Sommets franco-allemands, 1971-1976.
Vol.3011 à 3019 : Réunions des ministres des Affaires étrangères français et allemand.
Vol.3020 à 3022 : Réunions des Directeurs politiques français et allemand, 1974-1976.
Cessation du régime d'occupation :
Vol.3038 : Dîners quadripartites, 1971-1974.
Vol.3039 : Dîners quadripartites, 1975- mai 1976.
Vol.3040 : La CSCE et le problème allemand, 1974.
Berlin :
Vol.3041 : Statut quadripartite de Berlin et statut de Berlin-Ouest, dossier général, 1971-juin 1976.
Vol.3057 : Berlin-Ouest et CSCE, 1973-1975.

C) Sous-série RDA.

Vol.3085 : RDA et CSCE, 1971-juin 1976.

D) Sous-série Statut de l'Allemagne.

Vol.3118 : frontière Oder-Neisse ; CSCE, protection des droits quadripartites.
Vol.3119 : frontières, CSCE, question des échanges d'observateurs lors des manœuvres militaires.

E) Sous-série Finlande.

Vol.3256 : Relations de la Finlande avec la CSCE, 1971-juin 1976.

F) Sous-série Hongrie.

Vol.3337 : Relations de la Hongrie avec la CSCE, 1971-juin 1976.

G) Sous-série Malte.

Vol.3412 : Relations avec la CSCE, 1971-juin 1976.

H) Sous-série Pays-Bas.

Vol.3447 : Relations avec la CSCE, 1971-juin 1976.

I) Sous-série Pologne.

Vol.3476 : Relations avec la CSCE, 1971-juin 1976.

J) Sous-série Roumanie.

Vol.3537 : CSCE, 1971-juin 1976.

K) Sous-série Tchécoslovaquie.

Vol.3618 : Relations avec la CSCE, 1971-juin 1976.

L) Sous-série URSS.

Vol.3689 : URSS et CSCE ; Relations avec le Marché Commun, 1971-juin 1976.
Vol.3699 : Relations avec les Etats-Unis : la détente, 1971-juin 1976.
Relations politiques franco-soviétiques :
Vol.3718 : Dossier général, 1971.
Vol.3719 : Entretiens franco-soviétiques à Paris, 1971 ; Visite de M. Kozyrev à Paris, 18-19 mars 1971 ; Visite de M. Schumann en URSS, 4-7 mai 1971 ; Voyage de M. Brejnev en France, préparation et programme, 25 au 30 octobre 1971.
Vol.3720 : Visite de M. Brejnev en France, 25 au 30 octobre 1971.
Vol.3721 : Entretiens franco-soviétiques à Paris, 1972 ; Dossier général, 1972.
Vol.3722 : Dossier spécial : voyage de M. Gromyko en France, 12-25 juin 1972 ; Dossier général, 1973.
Vol.3723 : Voyage de M. Georges Pompidou en URSS, Minsk, 11-12 janvier 1973.
Vol.3724 : Visite de M. Lipkowski en URSS, 28-29 mai 1973 ; visite en France de M. Brejnev, Rambouillet, 25-27 juin 1973 ; visite de M. Jobert à Moscou, 26-28 juillet 1973.
Vol.3725 : Dossier général, 1974 ; Cinquantième anniversaire des relations diplomatiques entre la France et l'URSS ; Consultations politiques franco-soviétiques, Paris, 10-11 janvier 1974 ; Visite de M. Gromyko à Paris, février 1974 ; Sommet franco-soviétique de Pitsounda, mars 1974.
Vol.3726 : Visite du ministre en URSS, 11-13 juillet 1974 ; entretiens franco-soviétiques de Rambouillet/ Voyage en France de M. Brejnev, 4-7 décembre 1974.
Vol.3727 : Dossier général, 1975 ; Cinquantième anniversaire des relations diplomatiques entre la France et l'URSS ; Voyage du Premier ministre en URSS, 19-24 mars 1975.
Vol.3728 : Visite du Président de la République, 14 au 18 octobre 1975.

M) Sous-série Yougoslavie.

Vol.3759 : Relations avec la CSCE et le Marché Commun, 1971-juin 1976.

N) Sous-série Communautés Européennes.

Coopération politique :
Vol.3819 : CEE/CSCE, 1971-1er semestre 1974.
Vol.3820: CEE/CSCE, 2ème semestre 1974-31 décembre 1975.

O) Sous-série CSCE (classement provisoire 2005).

Vol.1 : Préparation et organisation des Préliminaires de la CSCE, novembre 1971-juin 1973.
Vol.2 : Position des Etats, A à B, juillet 1970-juin 1973.
Vol.3 : Idem, C à F, novembre 1970-avril 1973.
Vol.4 : Idem, G à P, novembre 1971-juin 1973.
Vol.5 : Idem, R à Y, octobre 1969-juillet 1973.
Vol.6 : Idem, URSS, mai 1968-juin 1973.
Vol.7 : Préparation, questions culturelles.
Vol.8 : MBFR.
Vol.9 : PMP.
Vol.10 : PMP.
Vol.11 : Réunion ministérielle d'Helsinki, juillet 1973.
Vol.12 : Recommandations finales des consultations d'Helsinki.
Vol.13 : Comptes-rendus, juillet 1973.
Vol.14 : Méditerranée, économie.
Vol.15 : Culture.
Vol.16 : Education et information.
Vol.17 : Contacts humains.
Vol.18 : CPE pour troisième corbeille.
Vol.19 : Suites, 1972-1974.
Vol.20 : Suites, 1975.
Vol.21 : Phase finale.
Vol.22 : Décalogue durant les PMP.
Vol.23 : Mesures de confiance.
Vol.24 : Economie et culture.
Vol.25 : Suites et Méditerranée.
Vol.26 : Consultations franco-soviétiques.
Vol.27 : Travaux des Neuf.
Vol.28 : Travaux des Neuf et CPE.
Vol.29 : OTAN et CSCE.
Vol.30 : OTAN.
Vol.31 : PMP d'Helsinki.
Vol.32 : PMP d'Helsinki.
Vol.33 : Télégrammes reçus à Genève.

8. Série Amérique 1971-1975.

A) Sous-série Etats-Unis.

Vol.746 : USA et CSCE, janvier-décembre 1971.
Vol.747 : idem, janvier 1972 – mai 1973.
Vol.748 : idem, juin 1973 – avril 1974.
Vol.749 : idem, mai-décembre 1974.
Vol.750 : idem, janvier-décembre 1975.

Archives Nationales

1. Présidence de Charles de Gaulle. 1959 – 1969.

A) Affaires étrangères.

Allemagne (RFA) :
- 1 AGV 162 : Entretiens diplomatiques franco-allemands. 1964-1965.
- 1 AGV 163 : Entretiens diplomatiques franco-allemands. 1966-1967.
- 1 AGV 164 : Entretiens diplomatiques franco-allemands. 1968-1969.
- 1 AGV 166 : Correspondance diplomatique. 1964-1969.

Berlin :
- 1 AGV 167 : Entretiens. 1965-1967.

Bulgarie :
- 1 AGV 168 : Entretiens. 1959-1966.

Grande-Bretagne :
- 1 AGV 171 : Entretiens. 1966-1969.
- 1 AGV 172 : Correspondance diplomatique. 1958-1969.

Finlande :
- 1 AGV 175 : Entretiens et correspondance. 1959-1969.

Hongrie :
- 1 AGV 177 : Entretiens.1965-1968.

Italie :
- 1 AGV 178 : Entretiens. 1958-1968.
- 1 AGV 179 : Correspondance. 1958-1968.

ONU :
- 1 AGV 179 : Entretiens. 1959-1968.

Pays-Bas :
- 1 AGV 181 : Entretiens. 1960-1968.

Pologne :
- 1 AGV 182 : Entretiens et correspondance. 1958-1969.

Roumanie :
- 1 AGV 183 : Entretiens et correspondance. 1959-1968.

Tchécoslovaquie :
- 1 AGV 184 : Entretiens et correspondance. 1962-1968.

URSS :
- 1 AGV 186 : Entretiens diplomatiques. 1958-1965.
- 1 AGV 187 : Entretiens diplomatiques. 1966.
- 1 AGV 188 : Entretiens diplomatiques. 1967-1969.
- 1 AGV 190 : Correspondance diplomatique. 1962-1968.

Etats-Unis :
- 1 AGV 201 : Entretiens diplomatiques. 1962-1965.
- 1 AGV 202 : Entretiens diplomatiques. 1966-1969.
- 1 AGV 205 : Correspondance diplomatique. Novembre 1963 – Avril 1969.

B) Voyages à l'étranger.

URSS :
- 1 AGV 420 : 20 juin – 1er juillet 1966.
- 1 AGV 421 : 20 juin – 1er juillet 1966.

- 1 AGV 422 : 20 juin – 1er juillet 1966.

RFA :

- 1 AGV 438 : 12 – 13 juillet 1967.
- 1 AGV 449 : 27 – 28 septembre 1968.

Pologne :

- 1 AGV 442 : 6 – 12 septembre 1967.
- 1 AGV 443 : 6 – 12 septembre 1967.
- 1 AGV 444 : 6 – 12 septembre 1967.
- 1 AGV 445 : 6 – 12 septembre 1967.

Roumanie :

- 1 AGV 446 : 14 – 18 mai 1968.
- 1 AGV 447 : 14 – 18 mai 1968.
- 1 AGV 448 : 14 – 18 mai 1968.

2. Présidence de Georges Pompidou. 1969 – 1974.

A) Secrétariat général de la présidence de la République.

Conseils restreints :

- 5 AG 2/52 : 21 octobre 1969. Affaires européennes. Notes préparatoires, projet de compte rendu.
- 5 AG 2/56 : a) 12 mars 1970. Affaires européennes. Notes préparatoires, projet de relevé de décisions, relevé de décisions. b) 22 mai 1970. Coopération franco-soviétique. Notes préparatoires, relevé de décisions.
- 5 AG 2/58 : a) 22 juin 1970. Préparation des entretiens franco-allemands à Bonn les 3 et 4 juillet 1970. Notes préparatoires établies par le ministère des Affaires étrangères. b) 16 juillet 1970. Affaires européennes. Notes préparatoires, relevé de décisions.
- 5 AG 2/59 : 18 novembre 1970. Affaires européennes. Notes préparatoires, compte rendu.
- 5 AG 2/60 : Préparation de la réunion restreinte du 9 décembre 1970 sur les affaires européennes. Notes préparatoires, compte rendu, relevé de décisions.
- 5 AG 2/65 : a) 1er juin 1972. Affaires européennes. Notes préparatoires. b) 5 octobre 1972. Affaires européennes. Notes préparatoires.

Dossiers d'Edouard Balladur, secrétaire général de la présidence de la République :

- 5 AG 2/91 : Relations franco-allemandes. Entretiens. 1971-1973.

B) Conseillers diplomatiques.

RDA, Berlin – Ouest, RFA :

- 5 AG 2/103 : Correspondances, entretiens, voyages.

RFA :

- 5 AG 2/104 : Correspondances, entretiens, voyages.
- 5 AG 2/105 : idem.
- 5 AG 2/106 : idem.

Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grande-Bretagne :

- 5 AG 2/107 : Correspondances, entretiens, voyages.

Grande-Bretagne :

- 5 AG 2/108 : Correspondances, entretiens, voyages.

Hongrie, Irlande, Italie :

- 5 AG 2/109 : Correspondances, entretiens, voyages.

Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal :

- 5 AG 2/110 : Correspondances, entretiens, voyages.

URSS :

- 5 AG 2/111 : Correspondances, entretiens, voyages.
- 5 AG 2/112 : idem.
- 5 AG 2/113 : idem.

Yougoslavie :

- 5 AG 2/114 : Correspondances, entretiens, voyages.

Canada, Québec, Etats-Unis :

- 5 AG 2/115 : Correspondances, entretiens, voyages.

Etats-Unis :

- 5 AG 2/116 : Correspondances, entretiens, voyages.
- 5 AG 2/117 : idem.

C) Archives soumises à l'approbation de l'Association Georges Pompidou.

Albanie, RDA, RFA :

- 5 AG 2/1009 : Entretiens diplomatiques.

RFA :

- 5 AG 2/1010 : Entretiens diplomatiques.
- 5 AG 2/1011 : idem.
- 5 AG 2/1012 : idem.

Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande :

- 5 AG 2/1013 : Entretiens diplomatiques.

Grande-Bretagne :

- 5 AG 2/1014 : Entretiens diplomatiques.
- 5 AG 2/1015 : idem.

Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie :

- 5 AG 2/1016 : Entretiens diplomatiques.

URSS :

- 5 AG 2/1017 : Correspondance, relations politiques, entretiens, voyages. O.K
- 5 AG 2/1018 : idem.
- 5 AG 2/1019 : idem.

Yougoslavie:

- 5 AG 2/1020 : Correspondance, relations politiques, entretiens, voyages.

Etats-Unis :

- 5 AG 2/1021 : Notes et correspondance.
- 5 AG 2/1022 : idem.
- 5 AG 2/1023 : idem.

Affaires européennes :

- 5 AG 2/1035 : Notes et correspondance. Coopération politique.
- 5 AG 2/1036 : Sommets européens.

Sécurité et défense :

- 5 AG 2/1040 : Politique de défense.
- 5 AG 2/1041 : OTAN, CSCE, MBFR, SALT. Notes du Président.

3. Présidence de Valéry Giscard d'Estaing. 1974 – 1981.

A) Papiers du président et de son cabinet.

- 5 AG 3/PR 327 : Sommets internationaux et voyages officiels à l'étranger. Projets et minutes des discours présidentiels, des messages de remerciements et des télégrammes de survol. 1975-1977.

B) Conseillers diplomatiques.

Affaires internationales : sommets internationaux :

- 5 AG 3/AE 51 ou 5 AG 3/885 : CSCE. Dossiers préparatoires élaborés par les conseillers diplomatiques.

Affaires européennes : conseils européens :

- 5 AG 3/AE 160 : Dîner informel des chefs d'Etat de la Communauté européenne à Paris le 14 septembre 1974 ; conférence des chefs de gouvernement à Paris les 9 et 10 décembre 1974 ; conseil européen de Dublin les 10 et 11 mars 1975.
- 5 AG 3/AE 161 : Bruxelles, 16 et 17 juillet 1975 ; Rome, 1er et 2 décembre 1975.

Relations bilatérales :

- 5 AG 3 933 : RFA. 1974.
- 5 AG 3 934 : RFA. 1975.
- 5 AG 3 954 : Bulgarie. 1974-1981.
- 5 AG 3 982 : Etats-Unis. 1974.
- 5 AG 3 983 : Etats-Unis. 1975-76.
- 5 AG 3 995 : Grande-Bretagne. 1974-76.
- 5 AG 3 1006 : Hongrie. 1975-1980.
- 5 AG 3 1015 : Italie. 1974-76.
- 5 AG 3 1053 : Pologne. 1975-76.
- 5 AG 3 1059 : Roumanie. 1974-81.
- 5 AG 3 1081 : Tchécoslovaquie. 1975-79.
- 5 AG 3 1089 : URSS. 1974.
- 5 AG 3 1090 : URSS. 1975.

Porte-paroles, conseillers presse et communication :

- 5 AG 3/CP 15 : CSCE. Préparation : notes et correspondances des conseillers pour la presse, dossiers du ministère des Affaires étrangères, dépêches d'agence, coupures de presse.

C) Services administratifs de l'Elysée.

Service photographique :

- 5 AG 3 4393 : Phase finale de la CSCE. 30 juillet-1er août 1975.

Archives de la *Gerald R. Ford Presidential Library*, Michigan.

Vernon C. Loen and Charles Leppert Files (WH Congressional Relations Office) :
- vol.12.

Philip W. Buchen Files (WH Counsel's Office) :
- vol.19.

Presidential Handwriting File :
- vol.49.

White House Central Files Subject File :
- vol.2-4 CO 1/A-Z
- vol.5 CO 1-4
- vol.5 CO 1-5
- vol.17 CO 47
- vol.17-18 CO 49
- vol.18-19 CO 50
- vol.13-14 IT 104
- vol.64 SP 3-147
- vol.64 SP 3-148
- vol.57-58 TR 34-3

David H. Lissy Files (Domestic Council) :
- vol.42.

Ron Nessen Files (WH Press Secretary's Office) :
- vol.40.

Myron B. Kuropas Files (WH Public Liaison Office) :
- vol.10.

Ron Nessen Papers (WH Press Secretary's Office) :
- vol.66.
- vol.122.

Bobbie Greene Kilberg Files (WH Counsel's Office) :
- vol.4.

A. James Reichley Interview Transcripts (Scholar) :
- vol.1.

Robert A. Goldwin Papers (WH Operations Office) :
- vol.29.

Robert T. Hartmann Papers (Counsellor to the President) :
- vol.155.
- vol.175.

National Security Adviser. Presidential Name File :
- vol.2.

National Security Adviser. Memoranda of Conversations :
- vol.1.
- vol.3.
- vol.4.
- vol.5.

- vol.6.
- vol.7.
- vol.8.
- vol.9.
- vol.11.
- vol.12.
- vol.13.
- vol.14.
- vol.15.

National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada :

- vol.1.
- vol.3.
- vol.4.
- vol.5.
- vol.6.
- vol.7.
- vol.9.
- vol.11.
- vol.13.
- vol.15.
- vol.16.
- vol.17.
- vol.18.
- vol.20.
- vol.21

National Security Adviser. Presidential Country Files for Middle East and South Asia :

- vol.6.
- vol.18.
- vol.20.
- vol.34.

National Security Adviser. Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East Discussions :

- vol.1.
- vol.2.

National Security Adviser. NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff : Files :

- vol.44.
- vol.45.
- vol.46

National Security Adviser. Presidential Agency File :

- vol.15.
- vol.18.
- vol.21.

National Security Adviser. Presidential Briefing Material for VIP Visits :

- vol.3.
- vol.4.
- vol.5.
- vol.6.
- vol.8.
- vol.9.
- vol.12.

National Security Adviser. Presidential Subject File :

- vol.1.
- vol.2.
- vol.3.
- vol.19.

National Security Adviser. Presidential Transition File (Nixon-Ford Transition, 1974) :

- vol.1.

National Security Adviser. Staff Assistant Peter Rodman : Files :

- vol.2.

National Security Adviser. Trip Briefing Books and Cables of Gerald Ford :

- vol.6.
- vol.7.
- vol.8.
- vol.10.
- vol.11.
- vol.12

National Security Adviser. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger :

- vol.6.
- vol.7.
- vol.8.
- vol.10.
- vol.12.
- vol.13.
- vol.15.
- vol.16.
- vol.17.

National Security Adviser. White House Situation Room : Former President Nixon's Intelligence Briefings :

- vol.1.
- vol.2.

Melvin R. Laird Papers :

- vol.C 13.
- vol.C 16.
- vol.C 19.

Archives de la CSCE/OSCE, Prague

1. Consultations d'Helsinki, 22 novembre 1972 – 8 juin 1973.

BOOK 1

CESC/HC/223 November 1972
Text of a communication addressed by the **French** Ambassador in Finland to the Chairman of the Helsinki Consultations, dated 22 November 1972

CESC/HC/1214 December 1972
Submitted by the Ambassador of **France**
Plan of organization of work of the Conference on Security and Co-operation in Europe

CESC/HC/12/Add.113 March 1973
Proposal submitted by **France**: to document CESC/HC/12 of 14 December 1972. Add the following paragraph to Item B.

CESC/HC/436 April 1973
France: Draft of Chapter of the Final Recommendations of the consultations concerning the organization of the CESC

CESC/HC/446 April 1973
Spain: Amendment proposed by the Ambassador of Spain to the French Draft **CESC/HC/43** concerning the organization of the Conference

CESC/HC/454 May 1973
France: Draft final recommendations of the Helsinki Consultations

Working Group proposals WG/

also included proposals from working groups:
WG/P/_ = questions of procedure
WG/F/_ = questions of finance

WG/3517 May 1973
France: Provisional working document

WG/P/4223 May 1973
France: Participation

WG/P/5023 May 1973
France: Chapter entitled "Contribution of Non-participating States"
WG/P/50/Corr.130 May 1973
WG/P/50/Corr.231 May 1973

WG/P/623 June 1973
France: An amendment to **WG/P/51/Rev.1**

2. Première phase de la CSCE, Helsinki, 3 – 7 juillet 1973.

BOOK 2

CSCE/I/235 July 1973
Proposal submitted by the **French delegation**: Cultural co-operation and exchanges **Elements for a draft general declaration**

CSCE/I/245 July 1973
Proposal submitted by the **French delegation**: **Cultural co-operation in the field of dissemination media. Elements for a draft resolution**

CSCE/I/255 July 1973
Proposal submitted by the **French delegation**: Cultural co-operation in the arts **Elements for a draft resolution**

CSCE/I/265 July 1973
Proposal submitted by the **French delegation**: Cultural co-operation in the field of science **Elements for a draft resolution**

Verbatim Records of the Open Sessions CSCE/I/PV.1-8

CSCE/I/PV.3
4 July 1973, 10^{00} - 12^{00}, 12^{30} - 13^{25} hrs
Chairman: Mr. P. Mladenov (**Bulgaria**)
- Mr. Winzer (**German Democratic Republic**)
- Mr. Scheel (**Federal Republic of Germany**)
- Mr. Thorn (**Luxembourg**)
- Mr. Vårvik (**Norway**)
- Mr. Jobert (**France**)
- Mr. López Rodó (**Spain**)

CSCE/I/PV.4
4 July 1973, 15^{15} - 16^{35}, 16^{55} - 18^{25} hrs
Chairman: Mr. S. Olszowski (**Poland**)
- Mr. Wickman (**Sweden**)
- Mr. Sharp (**Canada**)
- Mr. Macovescu (**Romania**)
- Mr. Mladenov (**Bulgaria**)
- Mr. Patricio (**Portugal**)
- Mr. Ch_oupek (**Czechoslovakia**)
- Sir Alec Douglas-Home (**United Kingdom**)
- Mr. Jobert (**France**)
- Mr. López Rodó (**Spain**)
- Mr. van der Stoel (**Netherlands**)
- Mr. Thorn (**Luxembourg**)
- Mr. Bayülken (**Turkey**)
- Mr. Herpin (**Belgium**)
- Mr. Cavalierato (**Greece**)
- Mr. Medici (**Italy**)
- Mr. Andersen (**Denmark**)

Verbatim Records of Closed Meetings (Private Sessions) CSCE/I/CM/PV.1-7

CSCE/I/CM/PV.5
6 July 1973, 16^{15} -17^{30}, 18^{00} - 18^{30} hrs
Chairman: Mr. G. L. Berti (**San Narino**)
- Mr. Mladenov (**Bulgaria**)
- Mr. Jobert (**France**)
- Sir Alec Douglas-Home (**United Kingdom**)
- Mr. Bayülken (**Turkey**)
- Mr. van der Stoel (**Netherlands**)
- Mr. Saliba (**Malta**)
- Mr. Gromyko (**USSR**)
- Mr. Andersen (**Denmark**)
- Mr. Cavalierato (**Greece**)
- Mr. Huydecoper van Nigtevecht (**Netherlands**, Chairman of the Working Group)
- Mr. Mini_ (**Yugoslavia**)

- Mr. Sharp (**Canada**)
- Mr. Medici (**Italy**)
- Mr. Vårvik (**Norway**)
- Mr. Olszovski (**Poland**)
- Mr. López Rodó (**Spain**)

CSCE/I/CM/PV.6
7 July 1973, 10^{00} - 10^{30}, 11^{35} - 11^{36}, 12^{40} - 13^{35} hrs
Chairman: Mr. J. Péter (**Hungary**, Chairman of the Working Group)
- Mr. Dobrosielski (**Poland**)
- Mr. Saliba (**Malta**)
- Mr. Aguirre de Cárcer (**Spain**)
- Mr. Jobert (**France**)
- Mr. Kovalev (**USSR**)
- Mr. Elliott (**United Kingdom**)
- Mr. Gromyko (**USSR**)
- Mr. Andre (**France**)
- Dr. Fitzgerald (**Ireland**)
- Mr. Wickman (**Sweden**)
- Mr. van der Stoel (**Netherlands**)
- Mr. Scheel (**Federal Republic of Germany**)

3. Deuxième phase de la CSCE, Genève, 29 août 1973 – 21 juillet 1975.

BOOK 3

Co-ordinating Committee
JOURNALS 1-83

CSCE/CC/530 August 1973
Proposal submitted by the **Italian delegation**

CSCE/CC/81 September 1973
French amendment to the **Italian** proposal (**CSCE/CC/5**)

CSCE/CC/1218 September 1973
Communication from the delegation of **Spain** and the delegation of **France**

CSCE/CC/4210 July 1974
Draft Agenda: Meeting of the Co-ordinating Committee of 11th July 1974 at 10.30 a.m. - proposal by the **Chairman** (delegation of **France**)

BOOK 4

Provisionally registered texts CSCE/CC/101-108

BOOK 5

Decisions CSCE/CC/DEC.1-67

WORKING GROUP ON THE ORGANIZATION OF THE THIRD STAGE CSCE/WG/III

Provisionally registered texts CSCE/II/CC/WG/III/101-105/Corr.1

Decisions CSCE/II/CC/WG/IV/DEC.1-6

WORKING GROUP ON THE MEDITERRANEAN

BOOK 6

CSCE/II/CC/WG/MED

Sub-Committees of Committee I: A, B & C

BOOK 8

A - Sub-Committee "PRINCIPLES"

Proposals CSCE/II/A/1-36

CSCE/II/A/628 September 1973
Communication by the **French** delegation: Excerpts of remarks delivered by the French delegation to Sub-Committee 1 on 28 September 1973 with which the United States and British delegations occurred

CSCE/II/A/1219 October 1973
Proposal submitted by the delegation of **France**: Draft declaration on the principles governing relations among the States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe

CSCE/II/A/12/Corr.1 missing

CSCE/II/A/12/Corr.2 (E only)24 October 1973
Proposal submitted by the delegation of **France**: Draft declaration on the principles governing relations among the States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe

CSCE/II/A/1525 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Working document prepared by the Delegation of France, as an example of a compilation of the available drafts - Refraining from the threat or use of force

CSCE/II/A/1625 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Working document prepared by the Delegation of France, as an example of a compilation of the available drafts - Sovereign equality, respect for rights inherent in sovereignty

CSCE/II/A/1725 January 1974
Catalogue of texts submitted by delegations on each of the ten principles

CSCE/II/A/17/Add.128 January 1974
Catalogue of texts submitted by delegations on each of the ten principles drawn up by the **Executive Secretariat** in pursuance of Decision No. 6

CSCE/II/A/2131 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Working document prepared by the delegation of France, as an example of a compilation of available drafts - Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty

CSCE/II/A/2227 February 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Working document prepared by the delegation of France, as an example of a compilation of available drafts - Refraining from the threat or use of force

CSCE/II/A/3112 December 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Tenth Principle - Fulfilment in good faith of obligations under international law

B - Special Working Body on Peaceful Settlement of Disputes

Aucune proposition de la France.

C - **Sub-Committee 2: "Military Aspects"**

Aucune proposition de la France sur les aspects militaires.

BOOK 12

Sub-Committees of Committee II: D, E, F, G and H

D - **Sub-Committee 3: Commercial Exchanges**

CSCE/II/D/1025 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **Belgium, France, Ireland and the United Kingdom**: The provision of economic and commercial information

BOOK 13

E - **Sub-Committee 4: Industrial Co-operation and Projects of Common Interest**

CSCE/II/E/926 October 1973
Proposal of the delegation of the **Federal Republic of Germany, France and Italy** - Working paper: Project of common interest in the field of energy sources and the utilization of raw materials

CSCE/II/E/1118 January 1974
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, Denmark, France and Italy**: Resolution on industrial co-operation

CSCE/II/E/1225 March 1974
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, Belgium, France and Italy**: Resolution on projects of common interest in the field of industrial co-operation

BOOK 14

F - **Sub-Committee 5: Science and Technology**

CSCE/II/F/33 October 1973
Proposal submitted by the delegations of **France, Ireland, Italy and United Kingdom**: Co-operation in the field of science and technology

CSCE/II/F/422 October 1973
Document submitted by the delegations of **Belgium, France, Ireland, Italy and the United Kingdom**: Co-operation in the field of science and technology

CSCE/II/F/721 November 1973
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, France and Italy**: Co-operation in the field of Science and Technology: areas of co-operation

CSCE/II/F/7/Corr.126 November 1973
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, France and Italy**: Co-operation in the field of Science and Technology: areas of co-operation

CSCE/II/F/923 January 1974
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, United States of America, France, the United Kingdom and Italy**: Resolution on co-operation in the field of science and technology

BOOK 15

G - **Sub-Committee 6: Environment**

CSCE/II/G/631 October 1973
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, Belgium, Denmark and France**: Co-operation in the field of the Environment

CSCE/II/G/85 November 1973
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, Belgium, Denmark, France and Italy**: General concepts which should govern co-operation in environmental matters

CSCE/II/G/928 January 1974
Proposal submitted by the delegations of the **Federal Republic of Germany, Belgium, France and Italy**: Resolution in the field of the Environment

BOOK 16

H - Sub-Committee 7: Co-operation in Other Areas

Proposals CSCE/II/H/1-18

CSCE/II/H/720 November 1973
Proposal submitted by the delegation of **France** on International Transport

CSCE/II/H/1329 January 1974
Proposal submitted by the delegations of **France and the Netherlands**: Draft resolution on international transport

CSCE/II/H/145 March 1974
Proposal submitted by the delegations of **Denmark and France**: Draft resolution concerning the training of qualified staff and technicians

Committee III: Co-operation in Humanitarian and Other Fields

CSCE/II/C.3/216 November 1973
Proposal submitted by the delegation of **Austria, France and Switzerland**: Draft Decision

I - Sub-Committee 8: Human Contacts

BOOK 18

J - Sub-Committee 9: Information

CSCE/II/J/1310 December 1973
Proposal submitted by the delegation of **France**: European Press Club

CSCE/II/J/2023 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France** "International Centres for Journalists"

BOOK 19

Provisionally registered texts CSCE/II/J/101-149

CSCE/II/J/10721 February 1974
USSR/France/Switzerland

CSCE/II/J/10826 February 1974

CSCE/II/J/108/Rev.128 February 1974

CSCE/II/J/1096 March 1974
Belgium/France/Italy/United Kingdom/Switzerland

CSCE/II/J/109/Rev.18 March 1974
Belgium/France/Italy/United Kingdom/Switzerland

BOOK 20

K - Sub-Committee 10: Co-operation and Exchanges in the Field of Culture

Proposals CSCE/II/K/1-18

CSCE/II/K/220 September 1973
Proposal submitted by the Delegation of **France** (Co-operation and exchanges in the field of culture): Draft Agenda

CSCE/II/K/821 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Resolution on co-operation in the field of cultural dissemination media

CSCE/II/K/921 January 1974
Resolution on co-operation in the field of cultural dissemination media

CSCE/II/K/1821 May 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Draft Declaration on cultural exchanges and co-operation in Europe

Provisionally registered texts CSCE/II/K/101-169/Corr.3

CSCE/II/K/1088 March 1974
France

CSCE/II/K/11111 March 1974
Austria/France

CSCE/II/K/1161 April 1974
France/United Kingdom

CSCE/II/K/1212 April 1974
France

CSCE/II/K/1222 April 1974
France

CSCE/II/K/1255 April 1974
France

CSCE/II/K/13430 May 1974
France

CSCE/II/K/13818 September 1974
Czechoslovakia/Finland/France

CSCE/II/K/138/Rev.123 September 1974 Austria/Belgium/Czechoslovakia/Finland/
France/Italy/Romania/USSR

CSCE/II/K/138/Rev.1/Add.123 September 1974 Austria/Belgium/Czechoslovakia/
Finland/France/Italy/Romania/USSR

CSCE/II/K/138/Rev.225 September 1974 Austria/Belgium/Czechoslovakia/Federal Republic of Germany/Finland/France/German Democratic Republic/Italy/Netherlands/ Romania/USSR

CSCE/II/K/13918 September 1974
France
CSCE/II/K/14018 September 1974
France

CSCE/II/K/14118 September 1974
France

CSCE/II/K/14218 September 1974
Federal Republic of Germany/France/
Italy/Netherlands

CSCE/II/K/143/Rev.12 October 1974
Finland/Czechoslovakia/France/Netherlands

CSCE/II/K/143/Rev.210 October 1974 Czechoslovakia/Finland/France/Netherlands

CSCE/II/K/143/Rev.310 October 1974 Czechoslovakia/Finland/France/Netherlands

CSCE/II/K/144/Rev.13 October 1974
Finland/France/Czechoslovakia

CSCE/II/K/14514 October 1974
France

CSCE/II/K/145/Rev.215 May 1975
France

CSCE/II/K/1494 November 1974
France/Czechoslovakia

CSCE/II/K/149/Rev.14 November 1974 France/Czechoslovakia

CSCE/II/K/1518 November 1974
France/Czechoslovakia

CSCE/II/K/151/Rev.111 November 1974 France/Czechoslovakia

CSCE/II/K/1528 November 1974
France

CSCE/II/K/152/Rev.122 November 1974 Austria/Czechoslovakia/Finland/ France/Sweden/Switzerland

CSCE/II/K/15321 November 1974
Czechoslovakia/France/Switzerland

CSCE/II/K/153/Rev.122 November 1974 Czechoslovakia/France/Switzerland

CSCE/II/K/15425 November 1974
France

CSCE/II/K/154/Rev.126 November 1974
France

CSCE/II/K/15713 February 1975

Finland/France/Poland

CSCE/II/K/16028 February 1975
Czechoslovakia/Finland/France

CSCE/II/K/16120 March 1975
Federal Republic of Germany/France/
United Kingdom

CSCE/II/K/1683 July 1975
France

CSCE/II/K/168/Rev.13 July 1975
France

BOOK 21

L - Sub-Committee 11: Co-operation and Exchanges in the Field of Education

CSCE/II/L/117 December 1973
Proposal submitted by the delegation of **France** for developing the study of the languages and civilizations of other peoples

CSCE/II/L/1418 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Draft Proposal on Co-operation in research into Teaching Methods

CSCE/II/1723 January 1974
Proposal submitted by the delegation of **France**: Co-operation in the field of science - Draft Resolution

Provisionally registered texts CSCE/II/L/101-142/Rev.1/Corr.2

CSCE/II/L11229 March 1974
France

CSCE/II/L11522 April 1974
France

CSCE/II/L115/Rev.129 April 1974
France

CSCE/II/L115/Rev.1/Corr.130 April 1974
France/Federal Republic of Germany

CSCE/II/L115/Rev.27 May 1974
Federal Republic of Germany/France

CSCE/II/L115/Rev.39 May 1974
France/Federal Republic of Germany

BOOK 22

CSCE/II/L/12112 June 1974
France/Federal Republic of Germany/Ireland/United Kingdom

CSCE/II/L/12918 September 1974
France/Italy/United Kingdom

CSCE/II/L/129/Corr.126 September 1974
France/Italy/United Kingdom

CSCE/II/L/13018 September 1974
France/Italy/United Kingdom

CSCE/II/L/133/Rev.117 December 1974
Austria/Bulgaria/Spain/France/United Kingdom/Italy/Poland/Romania/Sweden

CSCE/II/L/133/Rev.214 May 1975
Austria/Bulgaria/Spain/France/United Kingdom/Italy/Poland/Romania/Sweden

CSCE/II/L/1357 February 1975
Austria/Bulgaria/France/Italy/Poland/Spain/Sweden/United Kingdom

CSCE/II/L/1395 June 1975
Bulgaria/France/Poland/United Kingdom

CSCE/II/L/139/Rev.116 June 1975
Bulgaria/France/Romania/United Kingdom

CSCE/II/L/139/Rev.217 June 1975
Bulgaria/France/Romania/United Kingdom

CSCE/II/L/1413 July 1975
France

CSCE/II/L/141/Rev.13 July 1975
France

CSCE/II/L/141/Rev.23 July 1975
France

4. Troisième phase de la CSCE, Helsinki, 30 juillet – 1er août 1975.

BOOK 24

JOURNALS 1-3
Journal No.1 30 July 1975
Inaugural Session, 2nd Session
Journal No.2 31 July 1975, 3rd Session, 4th Session
Journal No.3 1 August 1975, 5th Session, 6th Session, Closing Session

Document CSCE/III/1-2

CSCE/III/131 July 1975
Formal Reservation by the **Turkish Government** relating to the decision to adopt the Final Act: regarding the State of Cyprus at the CSCE

CSCE/III/21 August 1975
Interpretative Statement by the Government of the **Republic of Cyprus** relating to the Adoption of the Final Act

Provisional Verbatim Records CSCE/III/PV.1-6

CSCE/III/PV.130 July 1975
Chairman: Mr. Kekkonen **(Finnland)**
- Mr. Waldheim **(United Nations)**

CSCE/III/PV.230 July 1975

Chairman: Monsignor Casaroli **(Holy See)**
- Mr. Wilson **(United Kingdom)**
- Mr. Karamanlis **(Greece)**
- Mr. Hallgrimsson **(Iceland)**
- Mr. Trudeau **(Canada)**
- Mr. Zhivkov **(Bulgaria)**
- Mr. Honecker **(German Democratic Republic)**
- Mr. Moro **(Italy)**
- Mr. Graber **(Switzerland)**
- Mr. Schmidt **(Federal Republic of Germany)**

CSCE/III/PV.331 July 1975
Chairman: Mr. Tito **(Yugoslavia)**
- Mr. Husak **(Czechoslovakia)**
- Mr. Gierek **(Poland)**
- Mr. Giscard D'Estaing **(France)**
- Mr. Brezhnev **(Soviet Union)**
- Mr. Cosgrave **(Ireland)**
- Archbishop Makarios **(Cyprus)**
- Mr. Kadar **(Hungaria)**

CSCE/III/PV.431 July 1975
Chairman: Mr. Moro **(Italy)**
- Mr. Tito **(Yugoslavia)**
- Mr. Demirel **(Turkey)**
- Mr. Jorgensen **(Denmark)**
- Mr. Tindemans **(Belgium)**
- Mr. Palme **(Sweden)**
- Mr. Kreisky **(Austria)**
- Mr. Kekkonen **(Finland)**
- Mr. Navarro **(Spain)**

CSCE/III/PV.51 August 1975
Chairman: Mr. Kieber **(Liechtenstein)**
- Mr. da Costa Gomes **(Portugal)**
- Mr. Ford **(United States of America)**
- Mr. Buttigieg **(Malta)**
- Mr. den Uyl **(Netherlands)**
- Mr. Saint-Mleux **(Monaco)**
- Mr. Bratteli **(Norway)**
- Mr. Ceusescu **(Romania)**

CSCE/III/PV.61 August 1975
Chairman: Mr. Wilson **(United Kingdom)**
- Mr. Kieber **(Liechtenstein)**
- Mr. Berti **(San Marino)**
- Mr. Thorn **(Luxembourg)**
- Monsignor Casaroli **(Holy See)**

Verbatim Records CSCE/III/PV.1-7

CSCE/III/PV.1
30 July 1975, 12^{00} - 12^{35} hrs
Chairman: Mr. Kekkonen (**Finland**)
- Mr. Waldheim (**United Nations**)

CSCE/III/PV.2
30 July 1975, 14^{45} - 17^{45} hrs
Chairman: Monsignor Casaroli (**Holy See**)
- Mr. Wilson (**United Kingdom**)

- Mr. Karamanlis (**Greece**)
- Mr. Hallgrimsson (**Iceland**)
- Mr. Trudeau (**Canada**)
- Mr. Zhivkov (**Bulgaria**)
- Mr. Honecker (**GDR**)
- Mr. Moro (**Italy/ECC**)
- Mr. Graber (**Switzerland**)
- Mr. Schmidt (**FRG**)
- Mr. Wilson (**United Kingdom**)

CSCE/III/PV.3
31 July 1975, 9^{30} - 12^{05} hrs
Chairman: Mr. Tito (**Yugoslavia**)
- Mr. Husák (**Czechoslovakia**)
- Mr. Gierek (**Poland**)
- Mr. Giscard d'Estaing (**France**)
- Mr. Brezhnev (**USSR**)
- Mr. Cosgrave (**Ireland**)
- Archbishop Makarios (**Cyprus**)
- Mr. Kádár (**Hungary**)
- Mr. Graber (**Switzerland**)
- Mr. Schmidt (**FRG**)
- Mr. Wilson (**United Kingdom**)

CSCE/III/PV.4
31 July 1975, 15^{00} - 17^{55} hrs
Chairman: Mr. Moro (**Italy**)
- Mr. Tito (**Yugoslavia**)
- Mr. Demirel (**Turkey**)
- Mr. Jørgensen (**Denmark**)
- Mr. Tindemans (**Belgium**)
- Mr. Palme (**Sweden**)
- Mr. Kreisky (**Austria**)
- Mr. Kekkonen (**Finland**)
- Mr. Arias Navarro (**Spain**)

CSCE/III/PV.5
1 August 1975, 9^{30} - 12^{50} hrs
Chairman: Mr. Kieber (**Liechtenstein**)
- Mr. Costa Gomez (**Portugal**)
- Mr. Ford (**USA**)
- Mr. Buttigieg (**Malta**)
- Mr. den Uyl (**Netherlands**)
- Mr. Saint-Mieux (**Monaco**)
- Mr. Bratteli (**Norway**)
- Mr. Ceausescu (**Romania**)

CSCE/III/PV.6
1 August 1975, 15^{15} - 16^{35} hrs
Chairman: Mr. Wilson (**United Kingdom**)
- Mr. Kieber (**Liechtenstein**)
- Mr. Berti (**San Marino**)
- Mr. Thorn (**Luxemburg**)
- Mr. Brezhnev (**USSR**)
- Monsignor Casaroli (**Holy See**)

CSCE/III/PV.7
1 August 1975, 17^{00} - 17^{50} hrs
Chairman: Mr. Kekkonen (**Finland**)

Archives publiées

- BENNETT, G., HAMILTON, K.A, *The Conference on Security and Cooperation in Europe*, Londres, Her Majesty's Stationery Office and the Foreign Commonwealth Office, 1997.

- JARDIN, Pierre et KIMMEL, Adolf, *Les relations franco-allemandes depuis 1963*, Paris, La Documentation française, 2001

- *Documents diplomatiques français*, *1965*, Vol.I et II, PIE-Peter Lang, 2003.

- *Documents diplomatiques français*, *1966*, Vol.I, PIE-Peter Lang, 2006.

- *La Politique étrangère de la France,* 1967 à 1975, Paris, La Documentation française, 1968-1976.

Histoire orale

Entretiens réalisés par l'auteur :

Gabriel Robin, 17 novembre 2008, Paris

Henri Froment-Meurice, 19 novembre 2008, Paris

Paul Poudade, 16 décembre 2008, Paris

François Plaisant, 17 décembre 2008, Paris

Jacques Andréani, 20 janvier 2009, Paris

Michel Rougagnou, 20 janvier 2009, Issy-les-Moulineaux

Jean Klein, 12 février 2009, Paris

Philippe Husson, 19 février 2009, Paris

Jean François-Poncet, 5 octobre 2009, Paris

Alain Pierret, 22 janvier 2011, Saint-Maximin-la-Sainte-Baume

Christian Bernard, 3 mars 2011, Paris

Mémoires et témoignages

- ADENAUER, Konrad, *Mémoires*, Paris, Hachette, 1969.

- ALPHAND, Hervé, *L'Etonnement d'être. Journal 1939-1973*, Paris, Fayard, 1977.

- BRANDT, Willy, *De la guerre froide à la Détente 1960-1975*, Paris, Gallimard, 1978.

- BRANDT, Willy, *Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1990.

- BUKOVSKY, Vladimir, *Jugement à Moscou, un dissident dans les archives du Kremlin*, Paris, Robert Laffont, 1995.

- BURIN DES ROZIERS, Etienne, *Retour aux sources. 1962, l'année décisive*, Paris, Plon-Espoir, 1986.

- COUVE DE MURVILLE, Maurice, *Une politique étrangère : 1958-1969*, Paris, Plon, 1971.

- DEBRE, Michel, *Mémoires. t.IV. Gouverner autrement 1962-1970*, Paris, Albin Michel, 1993.

- DEBRE, Michel, *Trois Républiques pour une France : Mémoires V – Combattre toujours, 1969-1993*, Paris, Albin Michel, 1994.

- DEBRE, Michel, *Entretiens avec Georges Pompidou 1971-1974*, Paris, Albin Michel, 1996.

- DOBRYNIN, Anatoly, *In confidence*, New York Times Books, 1995.

- DOUBININE, Youri, *Moscou-Paris dans un tourbillon diplomatique. Témoignage d'ambassadeur*, Imaginaria, 2001.

- FERRARIS, Luigi Vittorio, *Report on a negotiation. Helsinki, Geneva, Helsinki. 1972-1975*, Genève, Institut des hautes études internationales, 1979.

- FORD, Gerald, *A Time to Heal*, New York, Harper & Row, 1979.

- FRANÇOIS-PONCET, Jean, *37, quai d'Orsay : mémoires pour aujourd'hui et pour demain*, Odile Jacob, 2008.

- FROMENT-MEURICE, Henri, *Vu du quai. Mémoires 1945-1983*, Paris, Fayard, 1998.

- DE GAULLE, Charles, *Lettres, notes et carnets*, Paris, Plon, 1986.

- DE GAULLE, Charles, *Discours et Messages*, Paris, Plon, 1970.

- DE GAULLE, Charles, *Mémoires d'espoir*, t.I, *Le Renouveau 1958-1962*, t.II, *L'Effort*, Paris, Plon, 1970.

- GATES, Robert, *From the Shadows*, New York, 1996.

- GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Le pouvoir et la vie*, Paris, Compagnie 12, 1991.

- HEATH, Edward, *Old World, New Horizons : Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance*, Londres, Oxford University Press, 1970.

- HEATH Edward, *A British Approach to European Foreign Policy,* Cambridge, Leeds University Press, 1976.

- JOBERT, Michel, *Mémoires d'avenir*, Paris, Grasset, 1974.

- JOBERT, Michel, *L'autre regard*, Paris, Grasset, 1976.

- JOHNSON, Lyndon B., *The Vantage Point*, New York, Popular Library, 1971.

- KISSINGER, Henry, *A la Maison-Blanche*, Paris, Fayard, 1979 et 1980.

- KISSINGER, Henry, *Years of Renewal*, New York, Simon & Schuster, 1999.

- MAILLARD, Pierre, *De Gaulle et l'Europe*, Paris, Tallandier, 1995.

- MARESCA, John, *To Helsinki : the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Duke University Press, 1985.

- MESSMER, Pierre (dir.), *Georges Pompidou hier et aujourd'hui*, Neuilly-sur-Seine, Breet, 1990.

- NIXON, Richard, *Mémoires*, Stanké, 1978.

- NIXON, Richard, *Leaders*, New York, Warmer books, 1982.

- PEYREFITTE, Alain, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard-de Fallois, t.I, 1994, t.II, 1997.

- PIERRET, Alain, *De la case africaine à la villa romaine. Un demi-siècle au service de l'Etat*, Paris, L'Harmattan, 2010.

- POLIANSKI, Nikolai, *Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris, Belfond, 1984.

- POMPIDOU, Georges, *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974.

- POMPIDOU, Georges, *Pour rétablir une vérité*, Paris, Flammarion, 1982.

- POMPIDOU, Georges, *Entretiens et Discours 1968-1974*, 2 vols, Paris, Plon, 1975.

- SCHMIDT, Helmut, *Men and Powers*, New York, Random House, 1989.

- SEYDOUX, François, *Mémoires d'outre-Rhin*, Paris, Grasset, 1975.

- SEYDOUX, François, *Dans l'intimité franco-allemande*, Paris, Albatros, 1977.

- SHEVCHENKO, Arkady, *Breaking with Moscow*, New York, Knopf, 1985.

- SULZBERGER, Cyrus N., *L'ère de la médiocrité. Mémoires 1963-1972*, Paris, Albin Michel, 1974.

- WORMSER, Simone, *Deux années à Moscou*, Paris, Julliard, 1985.

Bibliographie

1. Ouvrages généraux.

- ARON, Raymond, *Les articles de politique internationale dans « Le Figaro » de 1947 à 1977. T.3 : Les crises : février 1965 à avril 1977*, présenté et annoté par Georges-Henri SOUTOU, Paris, Editions de Fallois, 1997.

- AYBET, Gülnur, *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-1991*, Londres, Palgrave, 2001.

- BERGERON, Gérard, *La guerre froide recommencée*, Québec, Boréal, 1986.

- BRUNDU, Paola (dir.), *Yalta, un mito che resiste*, Rome, Edizioni dell'Ateneo, 1988.

- CLAVEL, Jean-Daniel, *De la négociation diplomatique multilatérale*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

- DOCKRILL, Saki, GERAINT, Hughes, *Palgrave Advances in Cold War History*, London, 2006.

- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Tout empire périra : Théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1992.

- GROSSER, Pierre, *Les temps de la guerre froide*, Bruxelles, Complexe, 1995.

- HITCHCOCK, William I., *The Struggle for Europe: The Turbulent History of a Divided Continent, 1945 to the Present*, New York, Anchor Books, 2003.

- JORDAN, Robert S. (ed.), *Europe and the Superpowers. Essays on European International Politics*, London, Pinter Publishers, 1991.

- JUDT, Tony, *Postwar: A History of Europe since 1945*, London, 2007.

- LEFFLER, Melvyn P, *For the Soul of Mankind : the United States, the Soviet Union and the Cold War*, New York, Hill and Wang, 2007.

- LEFFLER, Melvyn P, WESTAD, Odd Arne (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol.I, *Origins, 1945-1962* ; Vol. II, *Conflicts and Crises, 1962-1975* ; Vol.III, *Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

- LEWIS GADDIS, John, *The Cold War: A New History*, New York, The Penguin Press, 2005.

- NITZE, Paul H., *From Hiroshima to Glasnost*, New York, Grove Weidenfeld, 1989.

- PODHORETZ, Norman, *Ce qui menace le monde*, Paris, Le Seuil, 1981.

- QUETEL, Claude (dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, Paris, Larousse, 2008.

- SOUTOU, Georges-Henri, *La guerre de Cinquante ans. Les relations Est-Ouest. 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001.

- SOUTOU, Georges-Henri, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, « Nouvelle Clio », 2009.

- TATU, Michel, *Eux et nous : les relations Est-Ouest entre deux détentes*, Paris, Fayard, 1985.

- THUYSBAERT, Prosper, *L'art de la diplomatie multilatérale*, Bruxelles, Vander, 1991.

- TRACHTENBERG, Marc, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton UP, 1999.

- VERNANT, Jacques, *Les relations internationales à l'âge nucléaire : logique, histoire, politique*, Paris, La Découverte, 1987.

- WENGER, Andreas, ZIMMERMANN, Doron, *International Relations : From the Cold War to the Globalized World*, Boulder, Lynne Rienner, 2003.

- WESTAD, Odd Arne (ed.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, London, Routledge, 2000.

2. La détente et la fin de la guerre froide.

a) Ouvrages.

- ALLIN, Dana H., *Cold War Illusions: America, Europe and Soviet Power, 1969-1989*, New York, Saint Martin's Press, 1995.

- BOZO, Frédéric, REY, Marie-Pierre, LUDLOW, N.Piers, ROTHER, Bernd (eds.), *Overcoming the Iron Curtain: Vision of the End of the Cold War, 1945-1990,* Berghahn Books, à paraître.

- BOZO, Frédéric, REY, Marie-Pierre, NUTI, Leopoldo, LUDLOW, N.Piers (eds.), *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal*, London, Routledge, 2008.

- CARRERE D'ENCAUSSE, Hélène, *Ni paix ni guerre*, Paris, Flammarion, 1986.

- CARRERE D'ENCAUSSE, Hélène, DE ROSE, François (dir.), *Après la Détente*, Paris, Hachette, « Pluriel », 1982.

- FONTAINE, André, *Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la Détente. 1962-1981*, Fayard, 1981.

- FROMAN, Michael B., *The Development of the Idea of Détente : Coming to Terms*, Londres, MacMillan, 1991.

- GARTHOFF, Raymond L., *Détente and confrontation. American-Soviet relations from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings, 1985.

- GATI, Charles et Toby, *The Debate over Détente*, New York, Foreign Policy Association, 1977.

- HOFMANN, Arne, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, Londres, Routledge, 2007.

- LOTH Wilfried, SOUTOU, Georges-Henri (eds.), *The Making of Détente : Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975*, Londres, Routledge, 2008.

- LOTH Wilfried (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965*, London, Frank Cass, 2003.

- LOTH Wilfried, *Overcoming the Cold War: A History of Détente, 1950-1991*, Londres, Palgrave Macmillan, 2002.

- NUTI, Leopoldo (ed.), *The Crisis of Détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, New York, Routledge, 2009.

- OUDENAREN, John (van), *Détente in Europe : The Soviet Union and the West since 1953*, Durham, NC : Duke University Press, 1991.

- PISAR, Samuel, *Transactions entre l'Est et l'Ouest*, Paris, 1972.

- SOKOLOFF, Georges, *L'économie de la détente : l'URSS et le capital occidental*, Paris, Presses de la FNSP, 1983.

- DE TINGUY, Anne, *1972 : USA-URSS : la Détente*, Bruxelles, Complexe, 1985.

- VILLAUME, Poul, WESTAD, Odd Arne (eds.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations and the Cold War, 1965-1985*, Museum Tusculanum Press, Copenhague, 2010.

- WAJSMAN, Patrick, *L'illusion de la détente*, Paris, PUF, 1977.

b) Articles.

- BALL, George W., « Europe without a unifying adversary » in *Détente*, Londres, Temple Smith, 1976.

- DUCHENE, François, LABEDZ, Léopold, « Rival perspectives » in *Détente*, Londres, Temple Smith, 1976.

- WESTAD, Odd Arne, « Beginnings of the end. How the Cold War crumbled », in S. PONS, F. ROMERO (eds.), *Reinterpreting the End of the Cold War*, London, Frank Cass, 2004.

3. La CSCE, sa préparation, son déroulement et ses conséquences.

a) Ouvrages.

- ACIMOVIC, Ljubivoje, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1981.

- ANDREANI, Jacques, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris, Odile Jacob, 2005.

- ANDREN, Nils, BIRNBAUM, Karl (eds.), *Belgrade and beyond : the CSCE Process in Perspective*, Maryland, Sijhtoff & Noordhoff, 1980.

- ANDREN, Nils, BIRNBAUM, Karl (eds.), *Beyond Detente : Prospects for East-West Cooperation and Security in Europe*, Leyden, A.W. Sijthoff, 1976.

- BANGE, Oliver, NIEDHART, Gottfried (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008

- BERG, Rolf, ROTFELD, Adam D, *Building Security in Europe*, New York, Institute for East-West Security Studies, 1986.

- BLOED, Arie, VAN DIJK, Pieter, *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, Dordrecht, Nijhoff, 1985.

- CREAN, G. G, *European security. The CSCE final act : text and commentary*, Toronto, Institute of International Affairs, 1976.

- DECAUX, Emmanuel, *La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, Paris, PUF, 1992.

- DECAUX, Emmanuel (dir.), *La CSCE : dimension humaine et règlement des différends*, Paris, Montchrestien, 1993.

- DECAUX, Emmanuel, *Sécurité et coopération en Europe, les textes officiels du processus de Helsinki (1973-1992)*, Paris, La Documentation Française, 1992.

- DU REAU, Elisabeth, MANIGAND, Christine, *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.

- GHEBALI, Victor-Yves, *La diplomatie de la détente : la CSCE*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

- GHEBALI, Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1991-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

- GHEBALI, Victor-Yves, *Mesures de confiance et désarmement en Europe: de l'acte final d'Helsinki au document de Stockholm*, Paris, La documentation française, 1987.

- GHEBALI, Victor-Yves, *Les conférences de l'Union interparlementaire sur la coopération et la sécurité européennes. 1973-1991*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

- GHEBALI, Victor-Yves, *La CSCE, d'hier à demain*, Mémento défense-désarmement, Grip, 1990.

- GHEBALI, Victor-Yves, *La dynamique de la confiance militaire dans le processus de la CSCE : des MDC aux MDCS*, ARES, 1985.

- GHEBALI, Victor-Yves, *Les droits de l'homme dans les rapports Est-Ouest : l'apport du processus d'Helsinki*, Genève, Fondation GIPRI, 1987.

- GHEBALI, Victor-Yves (dir.), *Dix ans de Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe : bilan et perspectives*, Genève, IUHEI, 1986.

- HAKKARAINEN, Petri, *A State of Peace in Europe : West Germany and the CSCE, 1966-1975*, Berghahn Books, 2011

- KAVASS, I.I, GARNIER, J.P, DOMINICK, M.F (eds.)*, Human Rights, European Politics and the Helsinki Accord: The Documentary Evolution of the Conference on Security & Co-Operation in Europe 1973-1975,* six volumes, Buffalo, 1981.

- KING, Robert R., DEAN, Robert W., *East European perspectives on European security and cooperation*, New York, Washington, Londres, Praeger, 1974.

- KLAIBER, Wolfgang, HADIK, Laszlo, HARNED, Joseph, SATTLER, James, *Era of negociations : European security and force reductions*, Lexington, Lexington Books, 1973.

- KOREY, William, *The Promises We Keep : Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York, St Martin's Press, 1993.

- LEE, Seung-Keun, *Deux politiques dans le processus de la CSCE : la France et les Etats-Unis face aux problèmes de la sécurité et du désarmement en Europe, d'Helsinki à la Charte de Paris*, Doctorat d'Etat, Sous la direction de Jean KLEIN, Paris 1, 1997.

- MASTNY, Vojtech, *Helsinki, human rights and European security*, Massachussets, Durham, Duke University Press, 1986.

- MENSONIDES, Louis J., KUHLMAN, James A., *Changes in European relations*, Leyden, A.W Sijthoff, 1976.

- MENEGUZZI ROSTAGNI, Carla, *The Helsinki Process : a Historical Reappraisal*, Padoue, Cedam, 2005.

- RATTI, Luca, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE, 1955-1975*, Berne, Peter Lang, 2008

- ROMANO, Angela, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009.

- ROTFELD, Adam D, *The CSCE and the European Security System*, Varsovie, Institut Polonais des Affaires Internationales, 1988.

- RUPEREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza*, Cuadernos para el dialogo, Madrid, 1976.

- SMITH, Michael E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York, Cambridge University Press, 2004.

- SNYDER, Sarah B., *The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War*, Ph.D dissertation, Georgetown University, 2006.

- THOMAS, Daniel C., *The Helsinki effect: international norms, human rights and the demise of communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

- TINGRID, Pavel, *Helsinki Plus Four Months*, London, Eucorg, 1975.

- VILLAIN-GANDOSSI, Christiane, STAMATIOU, Willem, *L'Acte final d'Helsinki (1975) : l'analyse sémiotique dans la recherche comparative. Le vocabulaire des relations internationales*, Vienne, European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences, sans date.

- WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech, NUENLIST, Christian (eds.) *Origins of the European Security System : the Helsinki Process revisited. 1965-1975*, Londres, Routledge, 2008.

b) Articles.

- ANDREANI, Jacques, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe » dans *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Paris, A. Pedone, 1977.

- BADALASSI, Nicolas, « *Pax Romana ?* L'Italie, l'Europe de l'Est et le processus d'Helsinki », in FRANCFORT, Didier, SACCHELLI, Oreste, CHAARANI, Elsa (dir.), *Italie-Europe Centrale et Orientale, Regards croisés. XVe-XXe siècles*, Actes du colloque de Nancy, mai 2009, à paraître.

- BIRNBAUM, Karl, « Alignments in Europe : the CSCE experience », *The World Today*, vol. 37, n° 6, 1981.

- BIRNBAUM, Karl et PETERS, Ingo, « The CSCE : a reassessment of its role in the 1980's », *Review of International Studies*, n° 16, 1990.

- CARLE, François, « Les pourparlers exploratoires d'Helsinki », *Etudes Internationales*, vol.IV, n°3, septembre 1973 et n° 4, décembre 1973.

- CARLE, François, « La deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Etudes Internationales*, vol. VI, n° 2, juin 1975.

- CESKA, Franz, « La portée de la « Corbeille 3 » de la CSCE. Répercussions et perspectives », *Revue de l'OTAN*, n° 4, août 1985.

- CHARVIN, Robert, « La souveraineté et la CSCE » in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le Pouvoir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977.

- COLARD, Daniel, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe : ses origines et la position du gouvernement français », *Chronique de politique étrangère*, vol.26, n° 5, septembre 1973.

- COURTEIX, Simone, « La coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement », *Annuaire de l'URSS et des Pays socialistes européens 1975*, Paris, Librairie Istra, 1977.

- DAVY, Richard, « The CSCE Summit », *The World Today*, vol. 31, n° 9, septembre 1975.

- DAVY, Richard, « Helsinki Myths : Setting the Record Straight on the Final Act of the CSCE, 1975 », *Cold War History* 9:1, février 2009.

- DEVILLERS, Philippe, « La sécurité européenne. Vers la création d'une organisation permanente ? », *Le Monde diplomatique*, octobre 1970.

- DONNEUR, André P, « Le système paneuropéen : un modèle d'analyse », *Etudes Internationales*, vol. IV, n° 1-2, mars-juin 1973.

- DUFOURCQ, Bertrand, « Le Saint-Siège et le processus d'Helsinki », in CARRERE D'ENCAUSSE, Hélène, LEVILLAIN, Philippe (dir.), *Nations et Saint-Siège au XXe siècle*, Paris, Fayard, 2003.

- ELZINGA, W.J, « La dimension économique sous-évaluée du processus de la CSCE », *Revue de l'OTAN*, n° 4, août 1985.

- GHEBALI, Victor-Yves, « Considérations sur certains aspects militaires de la détente : les mesures de confiance d'Helsinki », *Défense nationale*, avril 1977.

- GHEBALI, Victor-Yves, « L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE » in BITSCH, Marie-Thérèse, LOTH, Wilfried, POIDEVIN, Raymond (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

- GHEBALI, Victor-Yves, « Les valeurs de la Grande Europe, produit du laboratoire politique de la CSCE », *Relations internationales*, n° 73, printemps 1993.

- GHEBALI, Victor-Yves, « Les mesures de confiance militaires dans la problématique de la sécurité collective » in Secrétariat général de la Défense nationale, *Sécurité collective et crises internationales*, Paris, La Documentation française, 1994.

- GHEBALI, Victor-Yves, « La CSCE et le mythe de l'immutabilité des frontières en Europe », *Nouvelle Europe*, n° 5, mai 1991.

- GHEBALI, Victor-Yves, « Le thème des droits de l'homme dans le processus de la CSCE », *Le noyau intangible des droits de l'homme. Actes du VIIe Colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme*, Fribourg, Editions universitaires, 1991.

- HARMEL, Pierre, « A la recherche de nouvelles formes de sécurité européenne », *Politique étrangère*, février 1971.

- HARNED, Joseph, « Conference on Security and Cooperation in Europe and Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions », *The Atlantic Community Quarterly*, vol.11, n° 1, Printemps 1973.

- HOLSTI, K.J, « Bargaining theory and diplomatic reality : the CSCE negotiations », *Review of International Studies*, n° 8, 1982.

- HOPMANN, Terrence, « Asymmetrical bargaining in the conference on security and cooperation in Europe », *International Organization*, vol. 32, n° 2, Printemps, 1978.

- JARZABEK, Wanda, « Home and Reality : Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964-1989 », *Cold War International History Project*, Working Paper n°56, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- KIRK-LAUX, Jeanne, « 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 », *Etudes Internationales*, vol.IV, n° 1-2, mars-juin 1973.

- KIRK-LAUX, Jeanne, « Prélude à la Conférence sur la sécurité et la Coopération en Europe : l'expérience du groupe des Neuf comme exemple de diplomatie indépendante des petits Etats », *Politique étrangère*, 6/1973.

- KLEIN, Jean, « Sécurité et coopération en Europe : de la CSCE à l'OSCE », *Armées d'aujourd'hui*, n° 203, septembre 1995.

- KLEIN, Jean, « Enjeu et signification de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Annuaire de l'URSS et des Pays socialistes européens 1975*, Paris, Librairie Istra, 1977.

- KLEIN, Jean, « Les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe débattus dans le cadre de la première commission de la CSCE », *Annuaire de l'URSS et des Pays socialistes européens 1975*, Paris, Librairie Istra, 1977.

- KOREY, William, « The Helsinki Accord : A Growth Industry », *Ethics & International Affairs*, n° 4, 1990.

- MANIN, Aleth, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Notes et Etudes documentaires*, n°4271-4272, 15 mars 1976.

- MELLBIN, Skjold G, « Le processus d'Helsinki : les questions de sécurité et les mesures de confiance », *Revue de l'OTAN*, n° 4, août 1985.

- PIJPERS, Alfred, « European Political Cooperation and the CSCE Process », *Legal Issues of European Integration* 10, n°2, 1984, pp.59-76.

- REY, Marie-Pierre, « France, the USSR and the Helsinki process, 1965-1974 », Actes du colloque de Dobbiaco, *NATO, the Warsaw Pact and Détente, 1965-73*, septembre 2002, à paraître.

- REYCHLER, Luc, « Le processus d'Helsinki », *La Revue politique*, n° 5-6, septembre-décembre 1990.

- ROMANO, Angela, « Western Europe's self-assertion towards the superpowers : the CSCE chance and its aftermaths », in DEIGHTON, Anne, BOSSUAT, Gérard, (eds.), The *EC/EU : a world security actor ?*, Paris, Soleb 2007, pp. 152-169.

- ROMANO, Angela, « Alleanza Atlantica e CSCE (1969-75) : prove tecniche di un polo europeo », in *Ventunesimo Secolo*, n.9 Anno V - Marzo 2006, Rubbettino, pp. 79-114.

- ROMANO, Angela, « La CEE di fronte alla Conferenza di Helsinki », in VARSORI Antonio (ed.), *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni '70*, Milano, Franco Angeli 2007, pp. 115-143.

- SPOHR READMAN, Kristina, « National interests and the power of 'language': West German diplomacy and the conference on security and cooperation in Europe, 1972-1975 », *Journal of Strategic Studies*, vol. 29, no. 6 (December 2006), pp. 1080-1081

- STEFAN, Charles G., « The Drafting of the Helsinki Final Act: A Personal View of the CSCE's Geneva Phase (September 1973 until July 1975) », *SHAFR Newsletter*, vol. 31, no. 2, June 2000, pp. 7-10.

- VERNANT, Jacques, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Politique étrangère*, 1/1973.

- VON GROLL, Götz, « The nine at the CSCE », in David ALLEN (ed.), *European Political Cooperation : towards a foreign policy for Western Europe*, Londres, Butterworks Scientific, 1982.

- La Documentation Française, « Les projets de conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 137-138, août 1972.

4. La France et sa politique étrangère.

a) Ouvrages.

- ABADIE, Frédéric, CORCELETTE, Jean-Pierre, *Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Balland, 1997.

- AGULHON, Maurice, *La République, nouveaux drames et nouveaux espoirs (de 1932 à nos jours)*, Paris, Hachette, 1990.

- APPARU, Benoît, *Les Présidents de la Ve République. Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Balland, 1997.

- Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995.

- Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou hier et aujourd'hui*, Bruxelles, Breet, 1990.

- BAHU-LEYSER, Danielle, *De Gaulle, les Français et l'Europe*, Paris, PUF, 1981.

- BAILLOU, Jean, PELLETIER Pierre (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français* dans *Histoire de l'Administration française*, t.2, 1870-1980, 6ème partie, 1940-1980, Paris, CNRS, 1984.

- BARNAVI, Elie, FRIEDLANDER, Saul, *La politique étrangère du général de Gaulle*, Paris, PUF, 1985.

- BEDARIDA, François, RIOUX, Jean-Pierre (dir.), *Pierre Mendès France et le mendésisme*, Paris, Fayard, 1985.

- BELY, Lucien, SOUTOU, Georges-Henri, THEIS, Laurent, VAÏSSE, Maurice (dir.), *Dictionnaire des Ministres des Affaires étrangères. 1589-2004*, Paris, Fayard, 2005.

- BERSTEIN, Serge, SIRINELLI, Jean-François (dir.), *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe. 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2006.

- BERSTEIN, Serge, REMOND, René, SIRINELLI, Jean-François (dir.), *Les années Giscard. Institutions et pratiques politiques. 1974-1978*, Paris, Fayard, 2003

- BERSTEIN, Serge, MILZA, Pierre, *Histoire de la France au XXe siècle.* Tome IV, *De 1958 à 1974*. Tome V, *De 1974 à nos jours*, Paris, Complexe, 1994.

- BORTOLI, Georges, *Une si longue bienveillance. La France et l'URSS, 1944-1991*, Paris, Plon, 1994.

- BOZO, Frédéric, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, La Découverte, 1997.

- BOZO, Frédéric, *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Paris, Plon, 1996.

- BOZO, Frédéric, *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson, 1991.

- COHEN, Samy, SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, FNSP, 1985.

- COHEN, Samy, *La monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la Vème République*, Paris, Hachette, 1986.

- COHEN, Samy, *Les Conseillers du Président. De Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, PUF, 1980.

- COLARD, Daniel, *La position de la France et le désarmement*, ARES, vol.12, 1990.

- COSTIGLIOLA, Frank, *France and the United States : The Cold Alliance since World War II*, New York, Twayne, 1992.

- COUSTE, Pierre-Bernard, VISINE, François, *Pompidou et l'Europe*, Paris, Librairies Techniques, 1974.

- DESTREMAU, Bernard, *Quai d'Orsay derrière la façade*, Paris, Plon, 1994.

- DE LA SERRE, Françoise, LERUEZ, Jacques, WALLACE, Helen, *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945. L'inévitable ajustement*, Presses de Science-po, 1990.

- DIALLO, Thierno, *La politique étrangère de Georges Pompidou*, Paris, LGDJ, 1992.

- DOISE, Jean, VAÏSSE, Maurice, *Politique étrangère de la France : Diplomatie et outil militaire, 1871-1991*, Paris, Edition du Seuil, 1992.

- DUVAL, Marcel, MONGIN, Dominique, *Histoire des forces nucléaires françaises depuis 1945*, Paris, PUF, 1993.

- GOMART, Thomas, *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

- GORDON, Philip H., *A certain idea of France: French security policy and the gaullist legacy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

- GOUGH, Hugh, HORNE, John (eds.), *De Gaulle and Twentieth Century France*, Londres, Edward Arnold, 1994.

- GROSSER, Alfred, Affaires extérieures, la politique de la France. 1944-1989, Paris, Flammarion, 1989.

- HAFTENDORN, Helga, SOUTOU, Georges-Henri, SZABO, Stephen, WELLS, Sam (eds.), *The Strategic Triangle : France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, DC : Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press, 2006.

- HARRISON, Michael M., *The Reluctant Ally, France and Atlantic Security*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981.

- HITCHCOCK, William I., *France Restored : Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944-1954*, Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1998.

- Institut Charles-de-Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, vol.4, *La Sécurité et l'indépendance de la France*, Plon, 1992.

- Institut Charles de Gaulle, *L'aventure de la bombe : De Gaulle et la dissuasion nucléaire (1958-1969)*, Paris, Plon, 1985.

- JENKINS, Brian, CHAFER, Tony (eds.), *France from the Cold War to New World Order*, Basingstoke: Macmillan, 1996.

- MAILLARD, Pierre, *De Gaulle et l'Europe : entre la nation et Maastricht*, Paris, Tallandier, 1995.

- MANIGAND, Christine, *Les Français au service de la Société des Nations*, Bruxelles, Peter Lang, 2003

- NEWTON, Julie, *Russia, France and the idea of Europe*, Londres, Palgrave, 2003.

- REY, Marie-Pierre, *La tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente. (1964-1974)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1991.

- RIALS, Stéphane, *Les idées politiques du Président Georges Pompidou*, Paris, PUF, 1977.

- ROUSSEL, Eric, *Georges Pompidou*, Paris, Lattès, 1994.

- SCHREIBER, Thomas, *Les relations de la France avec les pays de l'Est. 1944-1980*, La Documentation française, 1980.

- SCHREIBER, Thomas, *Les Actions de la France à l'Est, ou les Absences de Marianne*, Paris, Harmattan, 2000.

- STOLOJAN, Sandra, *Avec de Gaulle en Roumanie*, Paris, Editions de l'Herne, 1991.

- VAÏSSE, Maurice, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009.

- VAÏSSE, Maurice (dir.), *De Gaulle et la Russie*, Paris, CNRS Editions, 2006.

- VAÏSSE, Maurice, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998.

- VAÏSSE, Maurice, MELANDRI, Pierre, BOZO Frédéric (dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, Complexe, 1996.

- WAHL, Nicholas, PAXTON, Robert (eds.), *De Gaulle and the United States, 1930-1970: a centennial reappraisal*, Oxford, Berg, 1994.

- WEED, Mary Kathleen, *L'Image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, Paris, Fernand Lanore, 1988.

- WOLTON, Thierry, *La France sous influence. Paris-Moscou, trente ans de relations secrètes*, Paris, Grasset, 1987.

- YOST, David, *La France et la sécurité européenne*, Paris, PUF, 1985.

b) Articles.

- AGULHON, Maurice, « De Gaulle et l'histoire de France », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, vol.53, 1997.

- BADALASSI, Nicolas, « Etre un centre ou ne pas être. L'exemple de la France du général de Gaulle, 1958-1969 », in SANDU, Traian, MAAR, Judith, RENAUD, Patrick (dir.), *Ouest-Est : dynamiques centre-périphérie entre les deux moitiés du continent. Des regards interdisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, 2011

- BOSSUAT, Gérard, « La modernité de Pierre Mendès France dans les relations Est-Ouest pendant les années 1960 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°63-64, 2001, pp.44-52.

- BOZO, Frédéric, « France, 'Gaullism', and the Cold War », in P. LEFFLER, Melvyn and WESTAD, Odd Arne, *Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2, *Crisis and Détente*, Cambridge, Cambridge University Press, forthcoming.

- BOZO, Frédéric, « De Gaulle, l'Amérique et l'alliance atlantique. Une relecture de la crise de 1966 », *Vingtième siècle*, Vol.43, n°1, 1994, pp.55-68.

- DE GUIRINGAUD, Louis, « Trois aspects de la politique étrangère de la France : défense, détente, désarmement », *Défense nationale*, mars 1978.

- KLEIN, Jean, « La France et le désarmement », *Projet*, n° 125, mai 1978.

- KLEIN, Jean, « Continuité et ouverture dans la politique française en matière de désarmement », *Politique étrangère* 44, n°2, février 1979, pp.215-247.

- KLEIN, Jean, « La politique française en matière de sécurité et de désarmement », *Politique étrangère*, janvier 1986.

- LELLOUCHE, Pierre, « La France et la politique américaine à l'égard de la sécurité de l'Europe », *Politique étrangère*, 3/1979.

- REY, Marie-Pierre, « Les fruits de la détente dans les relations franco-soviétiques », *Relations internationales*, n°45, printemps 1986, pp.67-85.

- ROMANO, Sergio, « L'Europe de l'Atlantique à l'Oural: concepts et réalités », in *De Gaulle en son siècle: vol. 5*, Institut Charles-de-Gaulle, Paris, La Documentation française, 1992.

- SOUTOU, Georges-Henri, « De Gaulle's France and the Soviet Union from Conflict to Détente », in LOTH Wilfried (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965*, London, Frank Cass, 2003.

- SOUTOU, Georges-Henri, « La problématique de la détente et le testament stratégique de Georges Pompidou », *Cahiers du Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense*, n°22, 2004, pp.79-107.

- SOUTOU, Georges-Henri, « Teorie sulla convergenza nella Francia degli anni Sessanta e Settanta », in *Ventunesimo Secolo*, n.9 Anno V - Marzo 2006, Rubbettino, pp.49-77.

5. La politique étrangère soviétique et le pacte de Varsovie.

a) Ouvrages.

- ANDERSEN, Richard, *Public Politics in an Authoritarian State: Making Foreign Policy during the Brezhnev Years*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1993.

- BACON, Edwin, SANDLE, Mark (eds.), *Brezhnev Reconsidered*, Londres, Palgrave, Macmillan, 2002.

- BIALER, Seweryn, *The Soviet Paradox : External Expansion, Internal Decline*, New York, Alfred A. Knoff, 1986.

- CARRERE D'ENCAUSSE, Hélène, *Le grand frère*, *l'Union soviétique et l'Europe soviétisée*, Paris, Flammarion, 1983.

- CARRERE D'ENCAUSSE, Hélène, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Fayard, 1990.

- DELETANT, Dennis, *Ceauşescu and the Securitate. Coercion and Dissent in Romania, 1965-1989*, Londres, éd.C.Hurst, 1995.

- DURANDIN, Catherine, *Histoire des Roumains*, Paris, Fayard, 1995.

- EDMONDS, Robin, *Soviet foreign policy. The Brezhnev years*, Oxford, Oxford UP, 1983.

- FEJTÖ, François, SERRA, Maurizio, *Le passager du siècle*, Hachette littérature, 1999.

- FERRO, Marc, *Naissance et effondrement du régime communiste en Russie*, Librairie générale française, 1997.

- KENDE, Pierre, MOÏSI, Dominique, YANNAKAKIS, Ilios (dir.), *Le système communiste : un monde en expansion*, Paris, IFRI, 1982.

- KUMAR, L.C, *The Soviet Union and European Security*, New York, Advent Books, Inc., 1987.

- LEVESQUE, Jacques, *L'URSS et sa politique internationale, de Lénine à Gorbatchev*, Paris, A. Colin, 1987.

- MASTNY, Vojtech, BYRNE, Malcolm (eds.), *A Cardboard Castle ? An Inside History of the Warsaw Pact. 1955-1991*, Budapest, Central European University Press, 2005.

- MCC GWIRE, Michael, *Military objectives in Soviet foreign policy*, Washington, Brookings, 1987.

- MINK, Georges, SZUREK, Jean-Charles, *La grande conversion : le destin des communistes en Europe de l'Est*, Paris, Le Seuil, 2000.

- REY, Marie-Pierre, *Le dilemme russe, la Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Paris, Flammarion, 2002.

- ROBIN-HIVERT, Emilia, SOUTOU, Georges-Henri (dir.), *L'URSS et l'Europe de 1941 à 1957*, Paris, PUPS, 2008.

- ROMER, Jean-Christophe, *La Guerre nucléaire, de Staline à Khrouchtchev*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1991.

- ROSE, Clive, *The Soviet Propaganda Network : A Directory of Organizations Serving Soviet Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1988.

- ROSENFELDT, Niels Erik, BENT, Jensen, KULAVIG, Erik (eds.), *Mechanisms of Power in the Soviet Union*, New York, St. Martin's Press, 2000.

- RUBINSTEIN, Alvin Z., *Soviet Foreign Policy since World War II : Imperial and Global*, Cambridge, Massachussetts, Winthrop Publishers, 1981.

- RUPNIK, J., *L'autre Europe. Crise et fin du communisme*, Paris, Odile Jacob, 1990.

- SANDU, Traian, *Histoire de la Roumanie*, Paris, Perrin, 2008.

- SCHERBAK, Igor, *Confidence-Building Measures and International Security – The Political and Military Aspects : a Soviet Approach*, New York, UNIDIR, 1991.

- SEMELIN Jacques, (dir.), *Quand les dictatures se fissurent*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995.

- SODARO, Michael J., *Moscow, Germany and the West: From Khrushchev to Gorbatchev*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.

- SWAIN, Geoffrey, SWAIN, Nigel, *Eastern Europe Since 1945,* London, Palgrave, 2003.

- DE TINGUY, Anne (dir.), *L'effondrement de l'Empire soviétique*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

- ULAM, Adam B., *Dangerous relations. The Soviet Union in World Politics, 1970-1982*, Oxford, Oxford UP, 1983.

- ULAM, Adam B., *Expansion and Coexistence : Soviet Foreign Policy. 1917-73*, New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1974.

- WERTH, Nicolas, *Histoire de l'Union soviétique*, Paris, Thémis, 1990.

- ZIMMERMAN, William, *Soviet perspectives on international relations 1956-1967*, Princeton, Princeton UP, 1969.

- ZUBOK, Vladislav, *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007.

- ZUBOK, Vladislav, PLECHAKOV, Constantin, *Inside the Kremlin's Cold War*, Cambridge, Harvard UP, 1996.

b) Articles.

- DELETANT, Denis, IONESCU, Mihail, « Romania and the Warsaw Pact : 1955-1989 », *Cold War International History Project*, n° 43, avril 2004.

- MASTNY, Vojtech, *Tenth Meeting of the PCC : 17 March 1969, Budapest*, article en ligne sur www.php.isn.ethz.ch 2000.

- REY, Marie-Pierre, « L'URSS et la sécurité européenne », *Communisme*, n°49-50, 1997, pp.121-136.

- REY, Marie-Pierre, « Le Département International du Comité central, le MID et la politique extérieure soviétique de 1953 à 1991 », *Communisme* 74-75, 2003, pp.181-215.

- REY, Marie-Pierre, « Le retour à l'Europe ? Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957 - 1991 », *Journal of European Integration* 11, n°1, 2005, pp.7-27.

6. La politique étrangère des Etats-Unis.

a) Ouvrages.

- ARTAUD, Denise, *La fin de l'innocence. Les Etats-Unis de Wilson à Reagan*, Paris, Armand Colin, 1985.

- BESCHLOSS, Michael R., *The Crisis Years. Kennedy and Khrushchev. 1960-1963*, Harper Collins, 1991.

- BRANDS, H.W., *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: beyond Vietnam,* Texas A&M University Press, 1999.

- BRANDS, H.W, *The wages of globalism. Lyndon Johnson and the limits of American Power*, Londres, Oxford UP, 1995.

- BUNDY, William, *A Tangled Web. The making of foreign policy in the Nixon presidency*, New York, I.B Tauris, 1998.

- BURR, William (ed.), *The Kissinger transcripts*, New York, The New Press, 1999.

- DALLEK, Robert, *Flawed giant : Lyndon Johnson and his time, 1961-1973*, Londres, Oxford UP, 1998.

- GUDERZO, Massimiliano, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson 1963-1969*, Florence, Il Maestrale, 2000.

- HANHIMÄKI, Jussi M., *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2004.

- HOFF, Joan, *Nixon reconsidered*, New York, Basic Books, 1994.

- KASPI, André, *Les Américains. 2. Les Etats-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 2008.

- KISSINGER, Henry, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996.

- KOVRIG, Bennett, *Of Walls and Bridges: The United States and Eastern Europe*, New York, NY University Press, 1991.

- KUNZE, Diane B. (ed.), *The diplomacy of the crucial decade. American foreign relations during the 1960s*, New York, Columbia UP, 1994.

- LITWAK, Robert S., *Détente and the Nixon doctrine*, Cambridge, Cambridge UP, 1984.

- LOGEVALL, Frederik, PRESTON, Andrew (eds.), *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977*, New York, Oxford University Press, 2008.

- MAHAN, Erin, *Kennedy, De Gaulle, and Western Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2002.

- MELANDRI, Pierre, RICARD, Serge (dir.), *Les Etats-Unis entre uni- et multilatéralisme. De*

Woodrow Wilson à George W. Bush, Paris, 2008.

- MENSONIDES, Louis J., KUHLMAN, James A., *America and European security*, Leyden, A.W Sijthoff, 1976.

- MIEZKOWSKI, Yanek, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970's*, Lexington, KY : University Press of Kentucky, 2005.

- PARMET, Herbert S., *JFK. The Presidency of John F. Kennedy*, Penguin Books, 1984.

- PATERSON, Thomas G. (ed.), *Kennedy's Quest For Victory. American Foreign Policy 1961-1963*, Oxford, 1989.

- SULZBERGER, Cyrus N., *The World and Richard Nixon*, New York, Prentice Hall Press, 1987.

- SCHWARTZ, Thomas, *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam*, London, Harvard University Press, 2003.

- SURI, Jeremi, *Henry Kissinger and the American Century*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.

- WALL, Irwin, *The United States and the Making of Postwar France, 1945-1954*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

- YOST, David, *Les Etats-Unis et la sécurité européenne*, Paris, CREST, 1992.

b) Articles.

- ANDREANI, Jacques, « Les relations franco-américaines », *Politique étrangère*, avril 1995.

- HANHIMÄKI, Jussi M., « 'They can write in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords. 1973-75 », *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 1, no. 1, 2003.

- LELLOUCHE, Pierre, « La France et la politique américaine à l'égard de la sécurité de l'Europe », *Politique étrangère*, mars 1979.

- SNYDER, Sarah, « Through the Lookin Glass : the Helsinki Final Act and the 1976 Election for President », *Diplomacy and Statecraft*, n°21, Londres, Routledge, 2010, pp. 87-106.

- TRACHTENBERG, Marc, « The French Factor in U.S. Foreign Policy during the Nixon-Pompidou Period, 1969-1974 », intervention au colloque dirigé par Eric BUSSIÈRE et Emilie WILLAERT, *Georges Pompidou et les Etats-Unis*, Paris, juin 2009, www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/ffus/FrenchFactor.pdf

7. L'Europe communautaire et la Coopération politique européenne.

a) Ouvrages.

- BEUTLER, Bernhard (dir.), *Réflexions sur l'Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1993.

- BITSH, Marie-Thérèse, LOTH, Wilfried, POIDEVIN, Raymond (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

- DEIGHTON, Anne, BOSSUAT, Gérard (eds.), *The EC/EU : A World Security Actor ?*, Paris, Soleb, 2007.

- DU REAU, Elisabeth, *L'Europe en mutation. De la guerre froide à nos jours*, Paris, Hachette, 2001.

- DU REAU, Elisabeth, *L'idée d'Europe au XXe siècle*, Paris, Complexe, rééd.2001.

- DU REAU, Elisabeth, FRANK, Robert (dir.), *Dynamiques européennes : nouvel espace, nouveaux acteurs, 1969-1981*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002.

- GAILLARD, Jean-Michel, ROWLEY, Anthony, *Histoire du continent européen, 1850-2000*, Paris, Le Seuil, rééd. « Points-Histoire », 2001.

- GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1995.

- GIRAULT, René (dir.), *Identité et conscience européenne au XXe siècle*, Paris, Hachette, 1994.

- GIRAULT, René (dir.), *Les Europe des Européens*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993.

- HILL, Christopher, *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1983.

- JOHN, Ieuan G. (ed.), *EEC Policy Towards Eastern Europe*, Westmead: Saxon House, 1975.

- LUDLOW, N. Piers (ed.), *European integration and the Cold War : Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, Londres, Routledge, 2007.

- LUDLOW, N. Piers (ed.), *The European Community and the crises of the 1960's : negotiating the Gaullist challenge*, Londres, Routlegde, 2006.

- MAURY, Jean-Pierre, *La Construction européenne, la sécurité et la défense*, Paris, PUF, 1996.

- MILLION-DELSOL, Chantal, *L'Irrévérence. Essai sur l'esprit européen*, Paris, Mame, 1993.

- MÖCKLI, Daniel, *European Foreign Policy during the Cold War : Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, 1969-1974*, Londres, I.B Tauris, 2008.

- NUTTALL, Simon J., *European Political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

- ROMERO Federico, VARSORI, Antonio (eds.), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, Roma, Carocci, 2005.

- DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Philippe et WESSELS, Wolfgang (eds.), *Foreign Policy of the European Union : From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1997.

- DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Philippe, *La coopération politique européenne*, Paris, Nathan, 1986.

- VAN DER HARST, Jan, *Beyond the Customs Union : the European Community's Quest for Completion, Deepening and Enlargement, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

b) Article.

- TAKESHI, Yamamoto, « Détente or Integration ? EC Response to Soviet Policy Change towards the Common Market, 1070-75 » in *Cold War History*, Vol.7, N°1, pp.75-94.

8. L'Alliance atlantique.

a) Ouvrages.

- COTON, Bruno, *Les Alliances en Europe*, Paris, Economica, 1995.

- ELLISON, James, *The United States, Britain and the Crises in Transatlantic Relations : Rising to the Gaullist Challenge, 1963-68*, Basingstoke, Palgrave, 2007.

- GOODMAN, Elliott R., *The Fate of the Atlantic Community*, New York, Praeger, 1975.

- GROSSER, Alfred, *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre*, Paris, Points Fayard, 1981.

- HAFTENDORN, Helga, *European security cooperation and the Atlantic Alliance*, European Policy Unit at the European University Institute.

- HEUSER, Beatrice, *Transatlantic relations : Sharing Ideals and Costs*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996.

- JOFFE, Josef, *The Limited Partnership : Europe, the United States and the Burdens of Alliance*, Cambridge, Ballinger, 1987.

- KAPLAN, Lawrence, *NATO divided, NATO united : the Evolution of an Alliance*, New York, Praeger, 2004.

- LUNDESTAD, Geir, *« Empire » by Integration : the United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

- LUNDESTAD, Geir, *The United States and Western Europe since 1945 : From "Empire" by invitation to Trans-Atlantic Drift*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

- MELANDRI, Pierre, *L'Alliance atlantique*, Paris, Gallimard/Julliard, coll. « Archives », 1979.

- MELANDRI, Pierre, *Une incertaine Alliance. Les Etats-Unis et l'Europe 1973-1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988.

- PARK, William, *Defending the West : a History of NATO*, Brighton, Wheatshef Books, 1986.

- PASCALLON, Pierre (dir.), *L'Alliance atlantique et l'OTAN, 1949-1999 : un demi-siècle de succès*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

- PIETRANTONIO, Silvia, *L'anno che non fu ? L'anno dell'Europa e la crisi nelle relazioni transatlantiche, 1973-1974*, thèse de doctorat, Université de Bologne, 2008.

- DE ROSE, François, *La Troisième guerre mondiale n'a pas eu lieu. L'Alliance atlantique et la paix*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995.

- SCHMIDT, Gustav, *A History of NATO : The first fifty years*, Londres, Pelgrave, 2001.

- SCHULTZ, Matthias, SCHWARTZ, Thomas A., SCHAEFER, Bernd (eds.), *The Strained Alliance : Conflicts and Cooperation in Transatlantic Relations from Nixon to Carter*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

- SHERWOOD, Elisabeth, *Allies in crisis : Meeting Global Challenges to Western Security*, Newhaven, Yale University Press, 1990.

- STUART, Douglas, TOW, William, *The Limits of Alliance : NATO's Out of Area Problems since 1949*, Baltimore, Johs Hopkins U.P, 1990.

- TRACHTENBERG, Marc (ed.), *Between Empire and Alliance : America and Europe during the Cold War*, Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 2003.

- VAÏSSE, Maurice (dir.), *L'Europe et la crise de Cuba*, Paris, Armand Colin, 1993.

- ZARKA, Jean-Claude, *L'OTAN*, Paris, PUF, 1997.

- ZORGBIBE, Charles, *Les alliances dans le système mondial*, Paris, PUF, 1983.

b) Articles.

- BOZO, Frédéric, « Détente versus Alliance : France, the United States and the Politics of the Harmel Reports (1964-1968) », *Contemporary European History* 7, n°3, 1998, pp.343-360.

- MCGINN, John G., « The Politics of Collective Inaction: NATO's Response to the Prague Spring », *Journal of Cold War Studies* 1, Issue 3, 1999.

- WENGER, Andreas, « Crisis and Opportuniy : NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968 », *Journal of Cold War Studies* 6, Issue 1, 2004, pp.22-74.

9. La question allemande et les relations franco-allemandes.

a) Ouvrages.

- ADOMEIT, Hannes, *Imperial Overstretch : Germany in Soviet Foreign Policy from Stalin to Gorbachev*, Baden Baden, Nomos Verlagsgeselschaft, 1998.

- BARIETY, Jacques, POIDEVIN, Raymond, *Les relations franco-allemandes 1815-1975*, Paris, Colin, 1977.

- BINOCHE, Jacques, *De Gaulle et les Allemands*, Bruxelles, Complexe, 1990.

- BINOCHE, Jacques, *Histoire des relations franco-allemandes de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996.

- BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes : une postérité pour le plan Schuman ?*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

- BLUTH, Christoph, *The Two Germanys and Military Security in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.

- BOZO, Frédéric, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande : de Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

- BUFFET, Cyril, *Mourir pour Berlin. La France et l'Allemagne, 1945-1949*, Paris, Armand Colin, 1991.

- CAHN, Jean-Paul, PFEIL, Ulrich (dir.), *Allemagne 1945-1961. De la « catastrophe » à la construction du Mur*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2008

- CATUDAL, Honoré M, *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A New Era in East-West Politics*, Berlin, Berlin-Verlag, 1978.

- DEFRANCE, Corinne, PFEIL, Ulrich (dir.), *Le Traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes, 1945-1963-2003*, Paris, CNRS éditions, 2005.

- DREYFUS, François-Georges, *L'Allemagne entre l'Est et l'Ouest*, Paris, Albatros, 1987.

- DREYFUS, François-Georges, *L'Allemagne contemporaine, 1815-1990*, Paris, PUF, Collection Nouvelle Clio, 1991.

- ELVERT, Jürgen, SCHIRMANN, Sylvain, *Les temps qui changent : l'Allemagne dans l'Europe du 20e siècle. Continuité, évolution et rupture*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.

- FARÇAT, Isabelle, *L'Allemagne de la conférence de Potsdam à l'unification,* Paris, Minerve, 1992.

- FRITSCH-BOURNAZEL, Renata, *L'Union soviétique et les Allemagnes*, Paris, FNSP, 1979.

- FRITSCH-BOURNAZEL, Renata, *L'Allemagne : un enjeu pour l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1987.

- GARTON ASH, Timothy, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, 1995.

- GERMOND, Carine, TÜRK, Henning (eds.), *A History of Franco-German Relations in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008.

- GRANIERI, Ronald, *The Ambivalent Alliance: the CDU/CSU and the West, 1949-1966*, Londres, Berghahn Books, 2004.

- GUILLEN, Pierre, *La question allemande. 1945-1995*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.

- GUILLEN, Pierre, CASTELLAN, Georges, *La construction de deux Etats allemands. 1945-1973*, Paris, Hatier, 1976.

- HAFTENDORN, Helga, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Wissenschaftlicher Autoren-Verl, 1982.

- HANRIEDER, Wolfram F., *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign policy*, New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

- HARRISON, Hope M., *Driving the Soviets Up the Wall: Soviet-East German Relations, 1953-1961*, Princeton University Press, 2003

- HOFMANN, Arne, *The emergence of détente in Europe : Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik*, London, Routledge, 2007.

- JUNKER, Detlef, *The United States and Germany in the era of the Cold War, 1968-1990: A Handbook*, vol.2, Cambridge University Press, 2004

- KAISER, Karl, LELLOUCHE, Pierre (dir.), *Le couple franco-allemand et la défense de l'Europe*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 1986.

- LEBLOND, Laurent, *Le couple franco-allemand : Chronique d'une relation exemplaire*, Paris, Le Monde-Editions, 1997.

- MAELSTAF, Geneviève, *Que faire de l'Allemagne ? Les responsables français, le statut international de l'Allemagne et le problème de l'unité allemande (1945-1955),* Paris, Direction des Archives, Ministère des Affaires étrangères, collection « Diplomatie et Histoire », 1999.

- MAILLARD, Pierre, *De Gaulle et l'Allemagne : le rêve inachevé*, Paris, Plon, 1990.

- MAILLARD, Pierre, *De Gaulle et le problème allemand : les leçons d'un grand dessein*, Paris, Guibert, 2001.

- MENUDIER, Henri, (dir.), *La RFA dans les relations internationales*. En l'honneur de Pierre GROSSER, Bruxelles, Complexe, Question au XXe siècle, 1990.

- MENUDIER, Henri, *Le couple franco-allemand en Europe*, Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III, Publications de l'Institut d'Allemand d'Asnières, 1993.

- MIARD-DELACROIX, Hélène, *Partenaires de choix ? Le chancelier Helmut Schmidt et la France, 1974-1982*, Berne, Lang, 1993.

- PFEIL, Ulrich (dir.) *La RDA et l'Occident. 1949-1990*, Paris, Publications de l'Institut d'Allemand d'Asnières, 2000.

- PITTMAN, Avrill, *From Ostpolitik to Reunification*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

- SAROTTE, Mary, *Dealing with the Devil : East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001.

- SCHOENBERN, Benedikt, *La mésentente apprivoisée : de Gaulle et les Allemands. 1963-1969*, Paris, PUF, 2007.

- SIMONIAN, Haig, *The privileged partnership : Franco-German relations in the European community, 1969-1984*, Oxford, Clarendon Press, 1985.

- SODARO, Michael, *Moscow, Germany and the West from Khruschev to Gorbachev*, Londres, I.B. Tauris and Co Ltd, 1991.

- SOUTOU, Georges-Henri, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996.

- WAHL, Alfred, *Histoire de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, Armand Colin, 1991.

- WEINACHTER, Michèle, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne : le double rêve inachevé*, Paris, L'Harmattan, 2004.

- WEISENFELD, Ernst, *Quelle Allemagne pour la France ? La politique étrangère française et l'unité allemande depuis 1944*, Paris, Colin, 1989.

- WILKENS, Andreas, *Der unstete Nachbar : Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier – Mächte – Verhandlungen, 1969-74*, Munich, Oldenbourg, 1990.

b) Articles.

- CRESWELL, Michael, TRACHTENBERG, Marc, « France and the German Question, 1945-1955 », *Journal of Cold War Studies*, Vol.5, n°3, été 2003, pp.5-28.

- SAUVAGNARGUES, Jean, « Le statut de Berlin », *Défense nationale* 43, 1987, pp.27-32.

- SOUTOU, Georges-Henri, « La France et l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 », in *Revue d'histoire diplomatique*, n°1, vol.118, Paris, 2004, pp.45-73.

10. La question du désarmement et des mesures de confiance.

a) Ouvrages.

- AYACHE, Georges, DEMANT, Alain, *Armements et Désarmement depuis 1945*, Bruxelles, Editions Complexe, 1991.

- BORAWSKI, John, *From the Atlantic to the Urals: negotiating arms control at the Stockholm Conference*, Washington, Pergamon-Brassey's, 1988.

- BUNN, George, *Arms Control by Committee: Managing Negotiations with the Russians*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1992.

- CARTER, April, *Success and failure in Arms Control negotiations*, New York, SIPRI, Oxford University Press, 1989.

- CHOSSUDOVSKY, E. M, *Confidence Building and Confidence-Building Measures in East-West Interactions*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

- CHOURAQUI, Gilles, MOREAU-DEFARGES, Philippe, SABBE, Christian, DE SILGUY, Yves, *Le Désarmement*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1979.

- COFFEY, Joseph I., *Arms Control and European Security : A Guide to East-West Negotiations*, Londres, Cox & Wyman Ltd, 1977.

- COLARD, Daniel, *Le dialogue stratégique Est-Ouest et la maîtrise des armements*, Défense nationale, juin 1985.

- CROLLEN, Luc, *L'Alliance et la limitation des armements*, Revue de l'OTAN, vol.28, n°5, 1980.

- DELMAS, Claude, *Le désarmement*, Paris, PUF, 1979.

- DELMAS, Claude, *Armements nucléaires et guerre froide*, Paris, Flammarion, 1971.

- DEPORTE, Anton W., *Europe between the Superpowers*, New Haven, Yale University Press, 1979.

- GALLOIS, Pierre, *La Grande Berne : l'atome et les négociations Est-Ouest*, Paris, Plon, 1975.

- GIRARDET, Raoul, *Problèmes militaires et stratégiques contemporains*, Paris, Dalloz, 1989.

- GOETZE, Bernd A., *Security in Europe*, New York, PRAEGER, 1984.

- JACOBSEN, Carl G., *Strategic Power : USA/USSR*, Londres, MacMillan, 1990.

- JOXE, Alain, *Le cycle de la dissuasion (1945-1990)*, Paris, FEDN, 1990.

- KLEIN, Jean, *Sécurité et désarmement en Europe*, Paris, coll. « Travaux et recherches de l'IFRI », 1987.

- KREPON, Michael, SMITHSON, Amy E., *Open Skies, Arms Control and Cooperative Security*, New York, St Martin's Press, 1992.

- LELLOUCHE, Pierre, PAOLINI, Jérôme, *Les forces classiques en Europe et la maîtrise des armements*, New York, Nations Unies, 1989.

- MARTIN, Lawrence, *The Nuclear Element in European Security*, Londres, University Library, 1990.

- MORRIS, Charles R., *Iron destinies, Lost opportunies : The Arms Race between the USA and the USSR, 1945-1987*, New York, Harper & Row, Publishers, 1988.

- Nations Unies, *Etat des accords multilatéraux en matière de désarmement et de contrôle des armements*, New York, Nations Unies, 1989.

- SMITH, Gerard, *Doubletalk: The Story of the First Strategic Arms Limitation Talks*, New York, Doubleday, 1980.

- TERRIFF, Terry, *The Nixon Administration and the Making of US Nuclear Strategy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1995.

b) Articles.

- BONIFACE, Pascal, « Mesures de confiance et maîtrise des armements », *Etudes polémologiques*, n° 34, avril 1985.

- Comité d'Etudes des Relations Franco-Allemandes, Centre d'Etudes de Politique Etrangère, « Modèles de sécurité européenne », *Politique étrangère*, Vol.32, n°6, 1967, pp.519-541.

- DEBOUZY, Olivier, « Les forces aériennes et le désarmement en Europe : trente ans de négociations. 1958-1988 », *Politique étrangère*, février 1989.

- DEHAIME, Jean, « Le projet français de conférence de désarmement en Europe et la réunion de Madrid », *Défense nationale*, novembre 1980.

- KLEIN, Jean, « Les SALT et la sécurité en Europe », *Revue Française de Science politique*, août 1973.

- KLEIN, Jean, « Les aspects militaires de la détente en Europe et les perspectives d'une réduction mutuelle des forces dans un cadre régional », *Etudes Internationales*, vol.IV, n° 1-2, mars-juin 1973.

- MASTNY, Vojtech, « The New History of Cold War Alliances », *Journal of Cold War Studies*, vol.4, n°2, Printemps 2002, pp.55-84.

- SCHÜTZE, Walter, « Retour sur la sécurité européenne », *Politique étrangère*, Vol.35, n°2, 1970, pp.181-196.

11. Les droits de l'Homme et les échanges culturels.

a) Ouvrages.

- BARBERINI, Giovanni, *L'Ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Bologne, Il Mulino, 2007.

- CHENAUX, Philippe, *L'Eglise catholique et le communisme en Europe (1917-1989). De Lénine à Jean-Paul II*, Paris, Editions du Cerf, 2009.

- CHIAMA, Jean, *Histoire de la dissidence : oppositions et révoltes en URSS et dans les démocraties populaires, de la mort de Staline à nos jours*, Paris, Seuil, 1982.

- DOSSE, François, *La marche des idées. Histoire des intellectuels, histoire intellectuelle*, Paris, La Découverte, 2003.

- FALK, Barbara, *The Dilemmas of Dissidence in East-Central Europe*, Budapest, Central European University Press, 2003.

- FLEURY, Antoine, FINK, Carole, JILEK, Lubor (eds.), *Les droits de l'homme en Europe depuis 1945*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.

- FOULON, Charles-Louis (dir.), *André Malraux et le rayonnement culturel de la France*, Paris, Complexe, 2004.

- GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme : fin d'une époque. 1968-1981*, Paris, Esprit, 2005.

- GREMION, Pierre, *Intelligence de l'anticommunisme : le congrès pour la liberté de la culture à Paris. 1950-1975*, Paris, Fayard, 1995.

- GREMION, Pierre, *Paris-Prague : la gauche face au renouveau et à la regression tchécoslovaques. 1968-1978*, Paris, Julliard, 1984.

- HARDT, John P., GOLD, Dona, *Emigration : Soviet Compliance with the Helsinki Accords*, Washington D.C., Congressional Research Service, Library of Congress, 1984.

- Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle*. T. VIII. *De Gaulle et la culture*, Paris, La Documentation française-Plon, 1992.

- Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle et Malraux*, Paris, Plon, 1987.

- JALABERT, Laurent, *Le Grand Débat. Les universitaires français – historiens et géographes – et les pays communistes de 1945 à 1991*, Toulouse, Groupe de recherche en histoire immédiate, collection « Sources et travaux d'histoire immédiate », 2001.

- JOHNSON, Ross, *Radio Free Europe and Radio Liberty : The CIA Years ans Beyond*, Standford, Standford Uiniversity Press, 2010.

- JULLIARD, Jacques, WINOCK, Michel (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français : les personnes, les lieux, les moments*, Paris, Seuil, 2009.

- KAGARLITSKI, Boris, *Les intellectuels et l'Etat soviétique : de 1917 à nos jours*, Paris, PUF, 1993.

- PERETZ, Pauline, *Le combat pour les Juifs soviétiques*, Paris, Armand Colin, 2006.

- POPA, Iouna, *Traduire sous contraintes. Littérature et communisme, 1947-1989*, Paris, CNRS Editions, 2010.

- SIRINELLI, Jean-François, SOUTOU, Georges-Henri (dir.), *Culture et Guerre froide*, Paris, Presses universitaires de la Sorbonne, 2008.

- SNYDER, Sarah, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge University Press, 2011.

- TAVERNIER, Paul, *Quelle Europe pour les droits de l'Homme ? La cour de Strasbourg et la réalisation d'une « union plus étroite » (35 années de jurisprudence : 1959-1994)*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

- URFALINO, Philippe et ZUBER, Martha (dir.), *Intelligences de la France : onze essais sur la politique et la culture*, Paris, Sciences po, 2010.

- WINOCK, Michel, *Le siècle des intellectuels*, Paris, Seuil, 1997.

b) Articles.

- COLARD, Daniel, « Détente, dissidence et droits de l'Homme », *Études internationales*, vol. 8, n° 4, 1977.

- DABI, Eva, « La coopération dans les domaines humanitaires et autres » in *Annuaire de l'URSS et des pays socialistes européens 1975*, Paris, Librairie Istria, 1977.

- THOMAS, Daniel C., « Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War », *Journal of Cold War Studies*, vol. 7, no. 2, 2005, pp. 110-141.

12. Sécurité et coopération en Méditerranée.

a) Ouvrages.

- ALLISON, Roy, *The Soviet Union and the Strategy of Non-Alignment in the Third World*, New York, Cambridge University Press, 1988.

- ASHTON, Nigel J. (ed.), *The Cold War in the Middle East: Regional Conflict and the Superpowers, 1967-73*, Londres et New York, Routledge, 2007.

- CALANDRI, Elena, CAVIGLIA, Daniele, VARSORI, Antonio (eds.), *The Mediterranean and Southern Europe : Crisis and Transformation from Détente to the Second Cold War*, Londres, I.B.Tauris, à paraître.

- CHERIGUI, Hayète, *La politique méditerranéenne de la France. Entre diplomatie collective et leadership*, Paris, L'Harmattan, 1997.

- CHIPMAN, John, *Cinquième République et défense de l'Afrique*, Paris, Bosquet, 1985.

- DUMAS, Marie-Lucy, *Méditerranée occidentale. Sécurité et coopération*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1992.

- GRIMAUD, Nicole, *La politique extérieure de l'Algérie*, Paris, Karthala, 1984.

- KAPLAN, L.S., CLAWSON, S.W., LURAGHI, R., *NATO and the Mediterranean*, Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1985.

- ROSMAN, Miriam, *La France et Israël, 1947-1970 : de la création de l'Etat d'Israël au départ des vedettes de Cherbourg*, Paris, Champion, 2009.

- SADEGE, Mireille, *La France et la Turquie dans l'Alliance atlantique*, Paris, CVMag, 2005.

- WAUTHIER, Claude, *Quatre Présidents et l'Afrique. De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing et Mitterrand*, Le Seuil, 1995.

b) Articles.

- GHEBALI, Victor-Yves, « Le dialogue euro-méditerranéen : une occasion manquée ? », *Défense nationale*, juin 1977.

- STORA, Benjamin, « La fin de l'amnésie », *L'Histoire*, n°292, novembre 2004, pp.54-58.

Annexes

Annexe 1

Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (Helsinki, 1er août 1975)

Source: OSCE. Documents 1973 - 1997.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ouverte le 3 juillet 1973 à Helsinki et poursuivie à Genève du 18 septembre 1973 au 21 juillet 1975, a été menée à son terme à Helsinki le 1er août 1975 par les Hauts Représentants de la République fédérale d'Allemagne, de la République démocratique allemande, des Etats-Unis d'Amérique, d'Autriche, de Belgique, de Bulgarie, du Canada, de Chypre, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Islande, de l'Italie, du Liechtenstein, du Luxembourg, de Malte, de Monaco, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de Saint-Marin, du Saint-Siège, de la Suède, de la Suisse, de la Tchécoslovaquie, de la Turquie, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et de la Yougoslavie.

Le Secrétaire général des Nations Unies s'est adressé aux participants, en qualité d'hôte d'honneur, pendant les phases d'ouverture et de clôture de la Conférence. Le Directeur général de l'UNESCO et le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies ont présenté des contributions lors de la deuxième phase de la Conférence.

Au cours des réunions de la deuxième phase de la Conférence, des contributions ont été faites également sur divers points de l'ordre du jour par les représentants des Etats méditerranéens non participants suivants : République algérienne démocratique et populaire, République arabe d'Egypte, Israël, Royaume du Maroc, République arabe syrienne, Tunisie.

Animés par la volonté politique, dans l'intérêt des peuples, d'améliorer et d'intensifier leurs relations, de contribuer en Europe à la paix, à la sécurité, à la justice et à la coopération, ainsi qu'au rapprochement entre eux et avec les autres Etats du monde,

Déterminés en conséquence à donner plein effet aux résultats de la Conférence et à assurer le bénéfice découlant de ces résultats entre leurs Etats et dans toute l'Europe et, par-là, à élargir, approfondir et à rendre continu et durable le cours de la détente,

Les Hauts Représentants des Etats participants ont solennellement adopté ce qui suit :

Questions relatives à la sécurité en Europe

Les Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe,

Réaffirmant que leur objectif est de contribuer à l'amélioration de leurs relations mutuelles et d'assurer des conditions dans lesquelles les peuples puissent vivre dans un état de paix véritable et durable à l'abri de toute menace ou atteinte à leur sécurité;

Convaincus de la nécessité de déployer des efforts pour faire de la détente un processus tout à la fois continu, de plus en plus viable et global, de portée universelle, et convaincus que la mise en oeuvre des résultats de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe constituera une contribution majeure à ce processus;

Considérant que la solidarité entre les peuples aussi bien que le dessein commun qui anime les Etats participants dans la réalisation des objectifs énoncés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, devraient mener au développement entre eux de relations meilleures et plus étroites dans tous les

domaines, de façon à surmonter la confrontation issue de la nature de leurs relations passées, et à parvenir à une meilleure compréhension mutuelle;

Conscients de leur histoire commune et reconnaissant que l'existence d'éléments communs dans leurs traditions et leurs valeurs, peut les aider à développer leurs relations, et désireux de rechercher, en tenant pleinement compte de l'originalité et de la diversité de leurs positions et de leurs vues, des possibilités d'unir leurs efforts afin de surmonter la méfiance et d'accroître la confiance, de résoudre les problèmes qui les séparent et de coopérer dans l'intérêt de l'humanité;

Reconnaissant l'indivisibilité de la sécurité en Europe ainsi que leur intérêt commun dans le développement de la coopération entre eux et partout en Europe et exprimant leur intention de poursuivre leurs efforts en conséquence;

Reconnaissant le lien étroit qui existe entre la paix et la sécurité en Europe et dans le monde entier et conscients de la nécessité pour chacun d'entre eux d'apporter sa contribution au renforcement de la paix et de la sécurité mondiales ainsi qu'à la promotion des droits fondamentaux, du progrès économique et social et du bien-être de tous les peuples;
Ont adopté ce qui suit :

1.

a) Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants

Les Etats participants
Réaffirmant leur engagement en faveur de la paix, de la sécurité et de la justice ainsi que du développement continu des relations amicales et de la coopération ;

Reconnaissant que cet engagement, qui reflète les intérêts et les aspirations des peuples, constitue pour chaque Etat participant une responsabilité présente et future rehaussée par les expériences du passé;

Réaffirmant pour autant qu'ils sont membres des Nations Unies et en accord avec les buts et les principes des Nations Unies, leur appui total et actif à l'Organisation des Nations Unies et au renforcement de son rôle et de son efficacité pour consolider la paix, la sécurité et la justice internationales et pour faire avancer le règlement des problèmes internationaux ainsi que pour développer les relations amicales et la coopération entre les Etats;

Exprimant leur adhésion commune aux principes qui sont énoncés ci-dessous et qui sont conformes à la Charte des Nations Unies, ainsi que leur volonté commune d'agir, dans l'application de ces principes, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies;

Déclarent qu'ils sont résolus à respecter et à mettre en pratique, chacun d'entre eux dans ses relations avec tous les autres Etats participants, indépendamment de leur système politique, économique ou social ainsi que de leur dimension, de leur situation géographique ou de leur niveau de développement économique, les principes suivants, tous d'une importance primordiale, qui régissent leurs relations mutuelles :

I. Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté

Les Etats participants respectent mutuellement leur égalité souveraine et leur individualité ainsi que tous les droits inhérents à leur souveraineté et englobés dans celle-ci, y compris, en particulier, le droit de chaque Etat à l'égalité juridique, à l'intégrité territoriale, à la liberté et à l'indépendance politique. Ils respectent aussi le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ainsi que celui de déterminer ses lois et ses règlements.

Dans le cadre du droit international, tous les Etats participants ont des droits et devoirs égaux. Ils respectent le droit de chacun d'entre eux de définir et de conduire à son gré ses relations avec les autres Etats conformément au droit international et dans l'esprit de la présente Déclaration. Ils considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord. Ils ont aussi le droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux, y compris le droit d'être partie ou non à des traités d'alliance ; ils ont également le droit à la neutralité.

II. Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force

Les Etats participants s'abstiennent dans leurs relations mutuelles, ainsi que dans leurs relations internationales en général, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et la présente Déclaration. Aucune considération ne peut être invoquée pour servir à justifier le recours à la menace ou à l'emploi de la force en violation de ce principe.

En conséquence, les Etats participants s'abstiennent de tout acte constituant une menace d'emploi de la force ou un recours direct ou indirect à la force contre un autre Etat participant. De même ils s'abstiennent de toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains. De même, ils s'abstiennent aussi dans leurs relations mutuelles de tout acte de représailles par la force.

Aucune menace ou aucun emploi de la force de ce genre ne sera utilisé comme un moyen de résoudre les différends, ou les questions qui pourraient entraîner des différends entre eux.

III. Inviolabilité des frontières

Les Etats participants tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les Etats d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières.

En conséquence, ils s'abstiennent aussi de toute exigence ou de tout acte de mainmise sur tout ou partie du territoire d'un autre Etat participant.

IV. Intégrité Territoriale des Etats

Les Etats participants respectent l'intégrité territoriale de chacun des autres Etats participants.

En conséquence, ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout Etat participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force.

De même, les Etats participants s'abstiennent chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale.

V. Règlement pacifique des différends

Les Etats participants règlent les différends entre eux par des moyens pacifiques de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales et la justice.

Ils s'efforcent, de bonne foi et dans un esprit de coopération, d'aboutir à une solution rapide et équitable, sur la base du droit international.

A cette fin, ils ont recours à des moyens tels que la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou à d'autres moyens pacifiques de leur choix, y compris toute procédure de règlement convenue préalablement aux différends auxquels ils sont parties.

Au cas où elles ne parviennent pas à une solution par l'un des moyens pacifiques ci-dessus, les parties à un différend continuent de rechercher un moyen, convenu mutuellement, de résoudre pacifiquement le différend.

Les Etats participants, parties à un différend entre eux, ainsi que les autres Etats participants, s'abstiennent de tout acte qui pourrait aggraver la situation au point de mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales et rendre ainsi plus difficile le règlement pacifique du différend.

VI. Non-intervention dans les affaires intérieures

Les Etats participants s'abstiennent de toute intervention, directe ou indirecte, individuelle ou collective, dans les affaires intérieures ou extérieures relevant de la compétence nationale d'un autre Etat participant, quelles que soient leurs relations mutuelles.

Ils s'abstiennent en conséquence de toute forme d'intervention armée ou de la menace d'une telle intervention contre un autre Etat participant.

Ils s'abstiennent de même, en toutes circonstances, de tout autre acte de contrainte militaire ou politique, économique ou autre, visant à subordonner à leur propre intérêt l'exercice par un autre Etat participant des droits inhérents â sa souveraineté et à obtenir ainsi un avantage quelconque.

Ils s'abstiennent en conséquence, entre autres, d'aider directement ou indirectement des activités terroristes ou des activités subversives ou autres visant au renversement violent du régime d'un autre Etat participant.

VII. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction

Les Etats participants respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Ils favorisent et encouragent l'exercice effectif des libertés et droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et autres qui découlent tous de la dignité inhérente à la personne humaine et qui sont essentiels à son épanouissement libre et intégral.

Dans ce cadre, les Etats participants reconnaissent et respectent la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience.

Les Etats participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine.

Les Etats participants reconnaissent l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le respect est un facteur essentiel de la paix, de la justice et du bien-être nécessaires pour assurer le développement de relations amicales et de la coopération entre eux, comme entre tous les Etats.

Ils respectent constamment ces droits et libertés dans leurs relations mutuelles et s'efforcent conjointement et séparément, y compris en coopération avec les Nations Unies, d'en promouvoir le respect universel et effectif.

Ils confirment le droit de l'individu de connaître ses droits et devoirs dans ce domaine et d'agir en conséquence.

Dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les Etats participants agissent conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ils s'acquittent également de leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans les déclarations et accords internationaux dans ce domaine, y compris entre autres les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par lesquels ils peuvent être liés.

VIII. Egalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Les Etats participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des Etats.

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent,

leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.

Les Etats participants réaffirment l'importance universelle du respect et de l'exercice effectif par les peuples de droits égaux et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, pour le développement de relations amicales entre eux de même qu'entre tous les Etats; ils rappellent également l'importance de l'élimination de toute violation de ce principe, quelque forme qu'elle prenne.

IX. Coopération entre les Etats.

Les Etats participants développent leur coopération, mutuellement et avec tous les Etats, dans tous les domaines, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies. En développant leur coopération, les Etats participants attachent une importance particulière aux domaines tels qu'ils sont établis dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, chacun d'entre eux apportant sa contribution dans des conditions de pleine égalité.

Ils s'efforcent, en développant leur coopération sur un pied d'égalité, de faire progresser la compréhension et la confiance mutuelles, les relations amicales et de bon voisinage entre eux, la paix internationale, la sécurité et la justice. Ils s'efforcent également, en développant leur coopération, d'améliorer le bien-être des peuples et de contribuer à la satisfaction de leurs aspirations grâce, entre autres, aux avantages résultant d'une connaissance mutuelle accrue et des progrès et réalisations dans les domaines d'ordre économique, scientifique, technologique, social, culturel et humanitaire. Ils prennent des mesures propres à créer des conditions permettant de rendre ces avantages accessibles à tous; ils prennent en considération l'intérêt de tous dans la réduction des différences entre les niveaux de développement économique, et notamment l'intérêt des pays en voie de développement du monde entier.

Ils confirment que les gouvernements, les institutions, les organisations et les personnes ont un rôle propre et positif à jouer en contribuant à atteindre ces objectifs de leur coopération.

Ils s'efforcent, en accroissant leur coopération dans le sens indiqué ci-dessus, de développer des relations plus étroites entre eux sur une base améliorée et plus durable dans l'intérêt des peuples.

X. Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

Les Etats participants doivent s'acquitter de bonne foi des obligations qui leur incombent en vertu du droit international, tant des obligations qui découlent des principes et règles généralement reconnus du droit international que des obligations résultant de traités ou autres accords, en conformité avec le droit international, auxquels ils sont parties.

Dans l'exercice de leurs droits souverains, dont le droit de déterminer leurs lois et règlements, ils se conforment à leurs obligations juridiques en droit international; en outre, ils tiennent dûment compte des dispositions de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les appliquent.

Les Etats participants confirment qu'en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la Charte des Nations Unies et leurs obligations en vertu de tout traité ou autre accord international, leurs obligations en vertu de la Charte prévaudront, conformément à l'article 103 de la Charte des Nations Unies.

Tous les principes énoncés ci-dessus sont dotés d'une importance primordiale et en conséquence ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'entre eux s'interprétant en tenant compte des autres.

Les Etats participants expriment leur détermination de respecter et d'appliquer pleinement ces principes, tels qu'ils sont énoncés dans la présente Déclaration, sous tous leurs aspects, dans leurs rapports mutuels et dans leur coopération, afin d'assurer à chaque Etat participant les avantages résultant du respect et de l'application de ces principes par tous.

Les Etats participants, tenant dûment compte des principes ci-dessus et, en particulier, de la première phrase du dixième principe, « Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

», constatent que la présente Déclaration n'affecte pas leurs droits et obligations, non plus que les traités et autres accords et arrangements correspondants.

Les Etats participants expriment la conviction que le respect de ces principes favorisera le développement de relations normales et amicales, ainsi que le progrès de la coopération entre eux dans tous les domaines. Ils expriment également la conviction que le respect de ces principes encouragera le développement de contacts politiques entre eux, ce qui en retour contribuerait à une meilleure compréhension mutuelle de leurs positions et de leurs vues.

Les Etats participants déclarent qu'ils ont l'intention de s'inspirer des principes contenus dans la présente Déclaration dans leurs relations avec tous les autres Etats.

b) Questions concernant la mise en pratique de certains des principes énoncés ci-dessus

i) Les Etats participants,

Réaffirmant qu'ils respecteront et rendront effectif le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force et convaincus de la nécessité d'en faire une norme effective de la vie internationale.

Déclarent qu'ils sont résolus à respecter et à mettre en oeuvre, dans leurs relations mutuelles, entre autres, les dispositions suivantes qui sont conformes à la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants :

- Donner effet et expression, par toutes les voies et formes qu'ils estiment appropriées, au devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations entre eux.

- S'abstenir de tout emploi des forces armées incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies et les dispositions de la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants, contre un autre Etat participant, en particulier de l'invasion ou de l'attaque de son territoire.

- S'abstenir de toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains.

- S'abstenir de tout acte de contrainte économique destiné à subordonner à leurs propres intérêts l'exercice par un autre Etat participant des droits inhérents à sa souveraineté et s'assurer ainsi des avantages de quelque nature que ce soit.

- Prendre des mesures effectives qui, par leur portée et leur nature, constituent des étapes vers l'objectif final d'un désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace.

- Promouvoir, par tous les moyens que chacun d'entre eux estime appropriés, un climat de confiance et de respect entre les peuples en harmonie avec leur devoir de s'abstenir de la propagande en faveur de guerres d'agression ou de toute menace ou de tout emploi de la force incompatible avec les buts des Nations Unies et la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants, contre un autre Etat participant.

- Déployer tous les efforts pour régler exclusivement par des moyens pacifiques tout différend entre eux, dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales en Europe, et pour rechercher avant tout une solution par les moyens pacifiques énoncés à l'article 33 de la Charte des Nations Unies.
Ne recourir à aucune action pouvant faire obstacle au règlement pacifique des différends entre les Etats participants.

ii) Les Etats participants,

Réaffirmant leur détermination de régler leurs différends comme énoncé dans le Principe du règlement pacifique des différends;

Convaincus que le règlement pacifique des différends est un complément du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, tous deux étant des éléments essentiels bien que non exclusifs du maintien et de la consolidation de la paix et de la sécurité;

Désireux de renforcer et d'améliorer les méthodes à leur disposition pour le règlement pacifique des différends;

1. Sont résolus à poursuivre l'examen et l'élaboration d'une méthode généralement acceptable de règlement pacifique des différends visant à compléter les méthodes existantes, et à continuer à cette fin à travailler sur le « Projet de convention instituant un système européen de règlement pacifique des différends » présenté par la Suisse lors de la deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que sur d'autres propositions s'y rapportant et tendant à l'élaboration d'une telle méthode.

2. Décident qu'une réunion d'experts de tous les Etats participants sera convoquée, à l'invitation de la Suisse, pour remplir le mandat décrit au paragraphe 1 ci-dessus, dans le cadre et selon les procédures des suites de la Conférence arrêtés au chapitre « Suites de la Conférence. »

3. Cette réunion d'experts se tiendra après la réunion des Représentants désignés par les Ministres des affaires étrangères des Etats participants, prévue au chapitre « Suites de la Conférence » pour 1977; les résultats des travaux de cette réunion d'experts seront soumis aux gouvernements.

2.

Document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement

Les Etats participants,

Désireux d'éliminer les causes de tension qui peuvent exister entre eux et de contribuer ainsi à renforcer la paix et la sécurité dans le monde;

Déterminés à renforcer la confiance entre eux et à contribuer ainsi à accroître la stabilité et la sécurité en Europe;

Déterminés en outre à s'abstenir dans leurs relations mutuelles, ainsi que dans leurs relations internationales en général, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants adoptée dans le présent Acte final;

Reconnaissant la nécessité de contribuer à réduire les risques de conflit armé et de malentendus ou d'appréciations erronées concernant les activités militaires qui pourraient susciter de l'inquiétude, notamment lorsque les Etats participants ne disposent pas en temps utile d'indications claires sur la nature de ces activités;

Tenant compte de considérations ayant trait aux efforts visant à diminuer la tension et à promouvoir le désarmement;

Reconnaissant que l'échange par invitation d'observateurs à des manoeuvres militaires aidera à favoriser les contacts et la compréhension mutuelle;

Ayant examiné la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure dans le contexte du renforcement de la confiance;

Reconnaissant qu'il existe d'autres moyens par lesquels chaque Etat peut contribuer plus largement à atteindre les objectifs communs;

Convaincus de l'importance politique de la notification préalable des manoeuvres militaires d'envergure pour favoriser l'entente mutuelle, renforcer la confiance, la stabilité et la sécurité;

Engageant chacun leur responsabilité dans la poursuite de ces objectifs et dans l'application de cette mesure selon les critères et modalités agréés, ceci étant essentiel à la réalisation de ces objectifs;

Reconnaissant que cette mesure résultant d'une décision politique repose sur une base volontaire ;

Ont adopté ce qui suit :

I

Notification préalable des manœuvres militaires d'envergure

Ils donneront notification de leurs manœuvres militaires d'envergure à tous les autres Etats participants, par les voies diplomatiques habituelles, conformément aux dispositions suivantes:

Notification sera donnée des manœuvres militaires d'envergure comprenant au total plus de 25 000 hommes des formations terrestres, manœuvrant indépendamment ou, éventuellement, en liaison avec tout élément aérien ou naval (dans ce contexte, l'expression "formations terrestres" couvre les unités amphibies ou aéroportées). Dans le cas de manœuvres amphibies ou aéroportées indépendantes, ou de manœuvres combinées englobant de telles unités, les effectifs de ces unités seront également compris dans ce total. En outre, dans le cas de manœuvres combinées pour lesquelles le total convenu n'est pas atteint mais qui mettent en jeu des forces terrestres associées à des unités amphibies ou aéroportées - ou les deux à la fois - importantes en nombre, notification pourra également être donnée.

Notification sera donnée des manœuvres militaires d'envergure qui se dérouleront sur le territoire, en Europe, de tout Etat participant ainsi que, le cas échéant, dans la zone maritime ou dans l'espace aérien voisins.

Dans le cas où le territoire d'un Etat participant s'étend au-delà de l'Europe, la notification préalable ne sera nécessaire que pour les manœuvres se déroulant à l'intérieur d'une zone de 250 kilomètres de profondeur à partir de la frontière qui fait face à tout autre Etat européen participant ou qui est commune à l'un et à l'autre, l'Etat participant n'étant toutefois pas tenu à notification dans les cas où cette zone est aussi contiguë à une frontière qui fait face à un Etat non européen non participant ou qui est commune à l'un et à l'autre.

Notification sera donnée 21 jours au moins avant le début des manoeuvres, ou bien, si les manoeuvres sont décidées moins longtemps à l'avance, le plus tôt possible avant la date de leur commencement.

La notification contiendra des renseignements portant sur le nom, s'il y a lieu, le but général de la manoeuvre, les Etats qui y sont impliqués, la catégorie ou les catégories et l'importance numérique des forces engagées, la zone intéressée et le calendrier estimatif des manoeuvres. Les Etats participants fourniront également, si possible, d'autres renseignements pertinents, concernant notamment les éléments constitutifs des forces engagées et la période d'engagement de ces forces.

Notification préalable d'autres manœuvres militaires

Les Etats participants reconnaissent qu'ils peuvent contribuer davantage à renforcer la confiance et à accroître la sécurité et la stabilité, et qu'à cette fin ils peuvent également donner notification de manœuvres militaires de moindre envergure aux autres Etats participants, en particulier à ceux qui se trouvent à proximité de la zone de telles manœuvres.

A cette même fin, les Etats participants reconnaissent aussi qu'ils peuvent donner notification d'autres manœuvres militaires menées par eux.

Echange d'observateurs

Les Etats participants inviteront d'autres Etats participants, volontairement et sur une base bilatérale, dans un esprit de réciprocité et de bonne volonté à l'égard des autres Etats participants, à envoyer des observateurs aux manœuvres militaires.

L'Etat invitant déterminera dans chaque cas le nombre des observateurs, les modalités et les conditions de leur participation, et donnera d'autres renseignements s'il le juge utile. Il offrira les services et l'hospitalité appropriés.

L'invitation sera adressée aussi longtemps à l'avance que cela peut se faire, par les voies diplomatiques habituelles.

Notification préalable de mouvements militaires d'envergure

Conformément aux Recommandations finales des Consultations de Helsinki, les Etats participants ont étudié la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure à titre de mesure destinée à renforcer la confiance.

En conséquence, les Etats participants reconnaissent qu'ils peuvent notifier leurs mouvements militaires d'envergure, à leur propre discrétion et en vue de contribuer à renforcer la confiance.

Dans le même esprit, les Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe continueront d'étudier la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure, en tenant compte, en particulier, de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des mesures exposées dans le présent document.

Autres mesures destinées à renforcer la confiance

Les Etats participants reconnaissent qu'il existe d'autres moyens qui permettent de tendre vers leurs objectifs communs.

En particulier, compte dûment tenu de la réciprocité, et en vue d'une meilleure compréhension mutuelle, ils encourageront les échanges, sur invitation, de personnel militaire, y compris les visites de délégations militaires.

* * *

Afin d'apporter une contribution plus complète à la poursuite de leur objectif commun qui est le renforcement de la confiance, les Etats participants, lorsqu'ils exerceront leurs activités militaires dans la zone couverte par les dispositions relatives à la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure, tiendront dûment compte de cet objectif et le respecteront.

Ils reconnaissent également que l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des dispositions exposées ci-dessus pourrait permettre, au prix de nouveaux efforts, de développer et d'étendre les mesures destinées à renforcer la confiance.

II
Questions relatives au désarmement

Les Etats participants reconnaissent l'intérêt que présentent, pour eux tous, les efforts tendant à diminuer les risques de confrontation militaire et à promouvoir le désarmement, qui ont pour objet de compléter la détente politique en Europe et de renforcer leur sécurité. Ils sont convaincus de la nécessité de prendre, dans ces domaines, des mesures effectives qui, par leur portée et leur nature, constituent des étapes permettant de parvenir finalement à un désarmement général et complet sous un contrôle international strict et effectif, et qui devraient aboutir au renforcement de la paix et de la sécurité dans le monde.

III
Considérations générales

Ayant examiné les vues qui ont été exprimées sur divers sujets relatifs au renforcement de la sécurité en Europe par des efforts conjoints visant à promouvoir la détente et le désarmement, les Etats participants, lorsqu'ils seront engagés dans de tels efforts, s'inspireront notamment, dans ce contexte, des considérations essentielles qui suivent :

- La nature complémentaire des aspects politiques et militaires de la sécurité;

- La relation mutuelle qui existe entre la sécurité de chaque Etat participant et la sécurité en Europe dans son ensemble, ainsi que la relation, dans le contexte plus large de la sécurité mondiale, entre la sécurité en Europe et la sécurité dans la région méditerranéenne;

- Le respect des intérêts de sécurité de tous les Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, inhérents à leur égalité souveraine;

- L'importance qui s'attache à ce que les participants à de telles négociations fassent en sorte que les informations relatives au développement, au progrès et aux résultats de celles-ci soient fournies, sur une base appropriée, à d'autres Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, et, en retour, l'intérêt justifié pour chacun de ceux-ci que ses vues soient prises en considération.

Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement

Les Etats participants,

Convaincus que leurs efforts pour développer la coopération dans les domaines du commerce, de l'industrie, de la science et de la technique, de l'environnement et dans d'autres secteurs de l'activité économique contribuent au renforcement de la paix et de la sécurité en Europe et dans le monde entier,

Reconnaissant que la coopération dans ces domaines stimulerait le progrès économique et social et l'amélioration des conditions de la vie,

Conscients de la diversité de leurs systèmes économiques et sociaux,

Réaffirmant leur volonté d'intensifier une telle coopération les uns avec les autres, quels que soient leurs systèmes,

Reconnaissant qu'une telle coopération, en tenant compte des différents niveaux de développement économique, peut être développée, sur la base d'égalité et de satisfaction mutuelle des partenaires, et de réciprocité permettant, dans l'ensemble, une répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable, dans le respect des accords bilatéraux et multilatéraux,

Tenant compte des intérêts des pays en voie de développement du monde entier, y compris ceux d'entre les pays participants tant qu'ils se trouvent en voie de développement du point de vue économique; réaffirmant leur volonté de coopérer pour la réalisation des buts et objectifs établis par les organes appropriés des Nations Unies dans les documents pertinents concernant le développement, étant entendu que chacun des Etats participants maintient les positions qu'il a prises à leur sujet; accordant une attention particulière aux pays les moins développés,

Convaincus que l'interdépendance économique mondiale croissante requiert un accroissement des efforts communs et efficaces en vue de résoudre les principaux problèmes économiques du monde, tels que l'alimentation, l'énergie, les produits de base. les problèmes monétaires et financiers, et par conséquent fait ressortir le besoin qu'il y a à promouvoir des relations économiques internationales stables et équitables, contribuant par-là au développement économique continu et diversifié de tous les pays,

Ayant pris en considération le travail déjà entrepris par les organisations internationales compétentes et désirant tirer parti des possibilités offertes par ces organisations, en particulier par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, afin de donner effet aux dispositions des documents finals de la Conférence,

Considérant que les orientations générales et les recommandations concrètes contenues dans les textes ci-après sont destinées à promouvoir davantage le développement de leurs relations économiques mutuelles, et convaincus que leur coopération dans ce domaine devrait se faire dans le plein respect des principes gouvernant les relations entre les Etats participants, tels qu'ils sont énoncés dans le document correspondant,

Ont adopté ce qui suit :

I. Échanges commerciaux

Dispositions générales

Les Etats participants,

Conscients du rôle grandissant du commerce international comme l'un des facteurs les plus importants de la croissance économique et du progrès social,

Reconnaissant que le commerce représente un secteur essentiel de leur coopération, et ayant à l'esprit que les dispositions contenues dans le préambule ci-dessus s'appliquent en particulier dans ce domaine,

Considérant que le volume et la structure des échanges commerciaux entre les Etats participants ne correspondent pas dans tous les cas aux possibilités qui sont offertes par le niveau présent de leur développement économique, scientifique et technologique,

sont résolus à promouvoir, sur la base des modalités de leur coopération économique, l'expansion de leurs échanges mutuels de biens et de services, et à assurer des conditions favorables à un tel développement;

reconnaissent les effets bénéfiques qui peuvent résulter de l'application du traitement de la nation la plus favorisée, pour le, développement des échanges;

encourageront l'expansion des échanges sur une base multilatérale aussi large que possible en s'efforçant ainsi d'utiliser les diverses possibilités économiques et commerciales;

reconnaissent l'importance des accords bilatéraux et multilatéraux intergouvernementaux et autres accords pour le développement à long terme des échanges commerciaux;

notent l'importance des questions monétaires et financières pour le développement du commerce international, et veilleront à les traiter avec le souci de contribuer à l'expansion continue des échanges;

s'efforceront de réduire ou d'éliminer progressivement les obstacles de toute nature au développement des échanges commerciaux;

favoriseront la croissance continue du commerce tout en évitant dans la mesure du possible de brusques fluctuations dans leurs échanges;

considèrent que leurs échanges pour les divers produits doivent être effectués de manière telle qu'ils ne provoquent pas ou ne menacent pas de provoquer un préjudice grave - le cas échéant, une désorganisation de marché - dans les marchés intérieurs de ces produits, et en particulier au détriment des producteurs de produits similaires ou directement concurrents du pays importateur; en ce qui concerne la notion de désorganisation du marché, il est entendu qu'elle ne saurait être invoquée contrairement aux dispositions pertinentes de leurs accords internationaux; s'ils recourent à des mesures de sauvegarde, ils le feront en conformité avec leurs engagements en la matière découlant des accords internationaux auxquels ils sont parties et tiendront compte des intérêts des parties directement concernées;

accorderont l'attention voulue aux mesures visant à la promotion des échanges et à la diversification de leur composition;

notent que la croissance et la diversification des échanges contribueraient à l'élargissement des possibilités de choix de produits;

considèrent opportun de créer des conditions favorables à la participation de sociétés, organisations et entreprises au développement du commerce.

Facilités et contacts d'affaires

Les Etats participants,

Conscients de l'importance de la contribution que l'amélioration des contacts d'affaires et le renforcement de la confiance dans les relations d'affaires qui en résulte pourraient apporter au développement des relations économiques et commerciales.
prendront les mesures propres à améliorer encore les conditions permettant le développement des contacts entre représentants d'organismes officiels, des diverses organisations, entreprises, firmes et banques intéressées au commerce extérieur, en particulier, lorsque cela est utile, entre vendeurs et utilisateurs de

produits et de services, en vue d'étudier les possibilités commerciales, de conclure des contrats, de veiller à leur exécution et d'assurer les services après-vente;
encourageront les organismes, entreprises et firmes intéressés au commerce extérieur à prendre les mesures propres à accélérer la conduite des pourparlers d'affaires;
prendront, en outre, des mesures visant à améliorer les conditions de travail des représentants des organismes, entreprises, firmes et banques étrangers intéressés au commerce extérieur, en particulier comme suit :

- en fournissant les informations nécessaires, y compris les informations sur la législation et les procédures relatives à l'établissement de représentations permanentes par les organismes mentionnés ci-dessus et au fonctionnement de ces représentations permanentes;

- en examinant aussi favorablement que possible les demandes d'établissement de représentations permanentes et de bureaux à cet effet, y compris le cas échéant, l'ouverture de bureaux communs à deux ou plusieurs firmes;

- en encourageant la fourniture, à des conditions aussi favorables que possible et égales pour tous les représentants des organismes mentionnés ci-dessus, de logements dans les hôtels, de moyens de communication et autres services dont ils ont normalement besoin, de même que de locaux commerciaux et résidentiels adéquats pour l'exercice des activités des représentations permanentes;

reconnaissent l'importance de telles mesures pour encourager une participation plus large des petites et moyennes entreprises aux échanges commerciaux entre les Etats participants.

Information économique et commerciale

Les Etats participants,

Conscients du rôle croissant de l'information économique et commerciale dans le développement du commerce international,

Considérant que l'information économique devrait être de nature à assurer une prospection commerciale appropriée et à permettre l'élaboration de prévisions à moyen et à long terme, contribuant ainsi à l'établissement de courants continus d'échanges et à une meilleure utilisation des possibilités du commerce,

Se déclarant prêts à améliorer la qualité et à accroître la quantité et la diffusion de l'information économique et des informations administratives pertinentes,

Estimant que la valeur sur le plan international des informations statistiques dépend dans une mesure considérable de la possibilité de les comparer,
favoriseront la publication et la diffusion des informations économiques et commerciales à des intervalles réguliers et dans les meilleurs délais notamment :

- les statistiques concernant la production, le revenu national, le budget, la consommation et la productivité;

- les statistiques du commerce extérieur élaborées à partir de classifications comparables entre elles comprenant la ventilation par produit avec indication des volumes et des valeurs, ainsi que des pays d'origine ou de destination;

- lois et règlements concernant le commerce extérieur;

- informations permettant de prévoir l'évolution de l'économie, utiles à la prospection commerciale, par exemple, celles concernant les orientations générales des plans et programmes économiques nationaux;

- autres informations de nature à aider les hommes d'affaires dans leurs contacts commerciaux, par exemple, les répertoires périodiques, les listes et, lorsque cela se révèle possible, les organigrammes des firmes et organismes intéressés au commerce extérieur;

favoriseront, outre ce qui précède ci-dessus, le développement d'échanges d'informations économiques et commerciales par l'intermédiaire, le cas échéant, de commissions mixtes pour la coopération économique, scientifique et technique, de chambres de commerce nationales et mixtes et d'autres organismes appropriés;

encourageront une étude, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, des possibilités de créer un système multilatéral de notification des lois et règlements relatifs au commerce extérieur ainsi que des modifications qui y sont apportées ;

encourageront les travaux d'harmonisation des nomenclatures statistiques menés sur le plan international, notamment au sein de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

Commercialisation

Les Etats participants,

Reconnaissant l'importance que revêt l'adaptation de la production aux exigences des marchés étrangers en vue d'assurer l'expansion du commerce international,

Conscients de la nécessité pour les exportateurs de connaître de manière aussi précise que possible les besoins des utilisateurs éventuels et d'en tenir compte,
encourageront les organismes, entreprises et firmes intéressés par le commerce extérieur à développer davantage les connaissances et les techniques que requiert une commercialisation efficace;
encourageront l'amélioration des conditions d'application des mesures destinées à promouvoir les échanges et à répondre aux besoins des utilisateurs en ce qui concerne les produits d'importation, notamment par la prospection commerciale et par les mesures publicitaires, de même que, si cela se révèle utile, par la mise en place de services d'approvisionnement, la fourniture de pièces de rechange, le fonctionnement de services après-vente et la formation des personnels techniques locaux nécessaires;
encourageront la coopération internationale dans le domaine de la promotion des échanges, y compris la commercialisation, et les travaux entrepris sur ces sujets dans le cadre d'organisations internationales, en particulier la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

2. Coopération industrielle et projets d'intérêt commun

Coopération industrielle

Les Etats participants,

Considérant que la coopération industrielle, motivée par des considérations d'ordre économique, peut :

- créer des liens durables et renforcer ainsi la coopération économique globale à long terme,

- contribuer à la croissance économique ainsi qu'à l'expansion et à la diversification du commerce international, et à une plus large utilisation des techniques modernes,

- permettre une utilisation mutuellement avantageuse des complémentarités économiques grâce à une meilleure utilisation de tous les facteurs de production, et

- accélérer le développement industriel de tous ceux qui prennent part à une telle coopération,

se proposent d'encourager le développement de la coopération industrielle entre les organismes, entreprises et firmes compétents de leurs pays;

estiment que la coopération industrielle peut être facilitée par des accords intergouvernementaux et autres accords bilatéraux et multilatéraux entre les parties intéressées;

constatent qu'en encourageant la coopération industrielle ils devraient tenir compte des structures économiques et des niveaux de développement de leurs pays;

constatent que la coopération industrielle est mise en œuvre par des contrats conclus entre les organismes, entreprises et firmes compétents sur la base de considérations économiques;

expriment leur intention de favoriser l'adoption de mesures visant à créer des conditions favorables à la coopération industrielle;

reconnaissent que la coopération industrielle englobe une série de formes de relations économiques dépassant le cadre des échanges commerciaux conventionnels et que, lors de négociations sur un contrat de coopération industrielle, les partenaires déterminent ensemble les formes et les conditions de coopération appropriées, en tenant compte de leurs intérêts mutuels et de leurs capacités;

reconnaissent en outre que, si c'est leur intérêt mutuel, des formes concrètes telles que les suivantes peuvent être utiles au développement de la coopération industrielle : production et vente en commun, spécialisation dans la production et la vente, création, aménagement et modernisation des entreprises industrielles, coopération pour la réalisation d'installations industrielles complètes en vue d'obtenir ainsi une partie des produits en résultant, sociétés mixtes, échanges de "know-how", d'informations techniques, de brevets et de licences, et recherches industrielles communes dans le cadre de projets concrets de coopération;

reconnaissent que de nouvelles formes de coopération industrielle peuvent être mises en œuvre pour répondre à des besoins concrets;

notent l'importance d'une information économique, commerciale, technique et administrative propre à assurer le développement de la coopération industrielle :

considèrent qu'il est souhaitable :
- d'améliorer la qualité et la quantité des informations se rapportant à la coopération industrielle, en particulier les lois et règlements, et notamment la réglementation des changes, les orientations générales des plans et programmes économiques nationaux, ainsi que les priorités de programme et les conditions économiques du marché; et
- de diffuser le plus vite possible les informations publiées à cet égard ;

encourageront toutes les formes d'échanges d'informations et de communication de données d'expérience se rapportant à la coopération industrielle, y compris par les contacts entre partenaires éventuels et, le cas échéant, par l'entremise des commissions mixtes pour la coopération économique, industrielle, scientifique et technique, des chambres de commerce nationales et mixtes, ainsi que d'autres organismes appropriés;

estiment souhaitable, en vue de développer la coopération industrielle. d'encourager l'exploration des possibilités de coopération ainsi que la mise en œuvre de projets de coopération et prendront des mesures en ce sens, notamment en facilitant et en multipliant sous toutes leurs formes, les contacts d'affaires entre organismes, entreprises et firmes compétents et entre leurs personnels qualifiés respectifs;

notent que les dispositions adoptées par la Conférence, relatives aux contacts d'affaires dans les domaines économique et commercial, sont également applicables aux organismes, entreprises et firmes étrangers engagés dans la coopération industrielle, en tenant compte des conditions spécifiques de cette coopération, et veilleront en particulier à l'existence, pour le personnel engagé dans la mise en œuvre des projets de coopération, de conditions de travail appropriées;

estiment souhaitable que les propositions concernant les projets de coopération industrielle soient suffisamment précises et contiennent les données économiques et techniques nécessaires, en particulier les évaluations préliminaires du coût du projet, l'information sur les formes de coopération envisagées et les possibilités de marchés, afin de permettre aux partenaires éventuels d'entreprendre des études initiales et d'arriver à des décisions dans les délais les plus brefs;

encourageront les parties concernées par la coopération industrielle à prendre des mesures en vue d'accélérer la conduite des négociations pour la conclusion de contrats de coopération;
recommandent en outre de poursuivre l'examen - par exemple, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies - des moyens d'améliorer la diffusion aux intéressés des informations sur les conditions générales de la coopération industrielle et des orientations sur la rédaction des contrats dans ce domaine;

estiment souhaitable d'améliorer davantage les conditions pour la mise en œuvre de projets de coopération industrielle, notamment en ce qui concerne :
- la protection des intérêts des partenaires aux projets de coopération industrielle, y compris la protection juridique de leurs patrimoines sous toutes leurs formes;

- la prise en considération, de manière compatible avec leurs systèmes économiques, des besoins et des possibilités de la coopération industrielle dans le cadre de la politique économique, et en particulier dans les plans et les programmes économiques nationaux;

estiment souhaitable que les partenaires, lors de la conclusion de contrats de coopération industrielle,

accordent toute leur attention à des dispositions visant à prêter l'assistance mutuelle requise et à communiquer les informations nécessaires au cours de la mise en œuvre de ces contrats, en particulier afin que les produits issus d'une telle coopération atteignent le niveau technique et la qualité requis;

reconnaissent l'utilité d'une participation accrue des petites et moyennes entreprises aux projets de coopération industrielle.

Projets d'intérêt commun

Les Etats participants,

Considérant que leur potentiel économique et leurs ressources naturelles permettent, par des efforts communs, une coopération à long terme pour la mise en œuvre, y compris sur le plan régional ou sous-régional, de projets d'intérêt commun de grande envergure, et que ceux-ci peuvent contribuer à accélérer le développement économique des pays y prenant part,

Considérant désirable que les organismes, entreprises et firmes compétents de tous les pays aient la possibilité de manifester leur intérêt de participer à de tels projets, et, en cas d'accord, de prendre part à leur mise en œuvre,

Notant que les dispositions adoptées par la Conférence, relatives a la coopération industrielle, sont également applicables aux projets d'intérêt commun", estiment nécessaire d'encourager, dans les cas appropriés, l'étude par les organismes, les entreprises et les firmes compétents et intéressés des possibilités de mise en œuvre des projets d'intérêt commun dans les domaines des ressources énergétiques, de l'exploitation des matières premières ainsi que du transport et des communications;

estiment souhaitable que les organismes, entreprises et firmes, examinant les possibilités de participer à des projets d'intérêt commun, échangent avec leurs partenaires potentiels, par des voies appropriées, les informations nécessaires d'ordre économique, juridique, financier- et technique relatives à de tels projets;

considèrent que les ressources en énergie, en particulier le pétrole, le gaz naturel et le charbon, ainsi que l'exploitation des matières premières minérales, en particulier du minerai de fer et de la bauxite, sont des domaines appropriés pour le renforcement de la coopération économique à long terme et le développement du commerce qui peut en résulter;

considèrent que des possibilités de projets d'intérêt commun en vue d'une coopération économique à long terme existent également dans les domaines suivants :
- échanges d'énergie électrique au sein de l'Europe afin d'utiliser aussi rationnellement que possible la capacité des centrales électriques;
- coopération dans la recherche de nouvelles sources d'énergie et, notamment, dans le domaine de l'énergie nucléaire;
- développement de réseaux routiers et coopération en vue d'un réseau navigable cohérent en Europe; coopération dans la recherche et la mise au point d'équipements des transports multimodes et pour la manutention de conteneurs;

recommandent aux Etats qui s'intéressent à des projets d'intérêt commun d'étudier dans quelles conditions il serait possible d'élaborer de tels projets et, s'ils le désirent, de créer les conditions nécessaires à leur mise en œuvre effective.

3. Dispositions relatives au commerce et à la coopération industrielle

Harmonisation des normes

Les Etats participants,

Reconnaissant que le développement de l'harmonisation internationale des normes et des prescriptions techniques, ainsi que de la coopération internationale en matière de certification, constitue un moyen important d'éliminer les obstacles techniques au commerce international et à la coopération industrielle et, de ce fait, de faciliter leur développement et d'accroître la productivité,
réaffirment leur intérêt pour une harmonisation internationale aussi large que possible des normes et des prescriptions techniques;

se déclarent disposés à encourager des accords internationaux et autres arrangements appropriés relatifs à l'acceptation de certificats de conformité aux normes et aux prescriptions techniques;

considèrent désirable d'accroître la coopération internationale en matière de normalisation, notamment en appuyant les activités des organisations intergouvernementales et autres organisations appropriées dans ce domaine.

Arbitrage

Les Etats participants,

Considérant que le règlement rapide et équitable des litiges pouvant résulter des transactions commerciales en matière d'échanges de biens et de services et de contrats de coopération industrielle contribuerait à l'expansion et à la promotion du commerce et de la coopération,

Considérant que l'arbitrage est un moyen approprié de régler de tels litiges, recommandent aux organismes, entreprises et firmes de leurs pays d'inclure, le cas échéant, des clauses d'arbitrage dans les contrats commerciaux et les contrats de coopération industrielle ou dans les conventions spéciales;

recommandent que les dispositions d'arbitrage prévoient l'arbitrage dans le cadre d'un ensemble de règles mutuellement acceptables, et permettent l'arbitrage dans un pays tiers, tout en tenant compte des accords intergouvernementaux et autres existant dans ce domaine.

Arrangements bilatéraux spécifiques

Les Etats participants,

Conscients de la nécessité de faciliter les échanges commerciaux et d'encourager la mise en œuvre de nouvelles formes de coopération industrielle,

considéreront favorablement la conclusion, dans les cas appropriés, d'accords bilatéraux spécifiques concernant divers problèmes présentant un intérêt mutuel dans les domaines des échanges commerciaux et de la coopération industrielle, en particulier en vue d'éviter la double imposition et de faciliter le transfert des bénéfices et le retour de la valeur des apports investis.

4. Science et technique

Les Etats participants,

Convaincus que la coopération scientifique et technique constitue une contribution importante au renforcement de la sécurité et de la coopération entre eux, en ce qu'elle aide à résoudre efficacement les problèmes d'intérêt commun et à améliorer les conditions de la vie humaine,

Considérant qu'en développant une telle coopération il est important de promouvoir l'échange d'informations et d'expérience, facilitant l'étude et le transfert des réalisation scientifiques et techniques, ainsi que l'accès à ces réalisations sur une base mutuellement avantageuse et dans des domaines de coopération convenus entre les parties intéressées,

Considérant qu'il incombe aux partenaires éventuels, c'est-à-dire aux organisations, institutions, entreprises et hommes de science et experts en technologie compétents des Etats participants de définir les possibilités d'une coopération mutuellement avantageuse et d'en mettre au point les détails,

Affirmant qu'une telle coopération peut être élaborée et mise en œuvre bilatéralement et multilatéralement, aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental, par exemple par des accords intergouvernementaux et d'autres accords, des programmes internationaux, des projets de coopération ainsi que des canaux commerciaux, en utilisant également diverses formes de contacts, y compris les contacts directs et individuels,

Conscients de la nécessité de prendre des mesures en vue d'améliorer davantage la coopération scientifique et technique entre eux,

Possibilités d'améliorer la coopération

Reconnaissent que des possibilités existent permettant d'améliorer encore la coopération scientifique et technique, et, à cette fin, expriment leur intention d'éliminer les obstacles à une telle coopération, en particulier par :

- l'amélioration des possibilités d'échange et de diffusion de l'information scientifique et technique entre les parties intéressées à la recherche et à la coopération scientifique et technique, y compris de l'information relative à l'organisation et à la mise en œuvre d'une telle coopération;

- la réalisation rapide et l'amélioration de l'organisation, y compris les programmes, de visites internationales d'hommes de science et de spécialistes dans le cadre des échanges, des conférences et de la coopération;

- l'utilisation plus large d'activités et de canaux commerciaux pour la recherche appliquée dans le domaine de la science et de la technologie et pour le transfert des résultats obtenus dans ce domaine, tout en fournissant des informations sur les droits de propriété intellectuelle et industrielle, et en assurant leur protection;

Domaines de coopération

Considèrent que des possibilités d'étendre la coopération existent dans les domaines mentionnés ci-après à titre d'exemple, notant qu'il incombe aux partenaires éventuels dans les pays participants de recenser et de développer des projets et des arrangements d'intérêt et d'avantages mutuels :

Agriculture
Recherche sur de nouvelles méthodes et techniques en vue d'accroître la productivité de la culture et de l'élevage; application de la chimie à l'agriculture; conception, construction et utilisation des machines agricoles, technologies d'irrigation et autres travaux d'amélioration des terres agricoles;

Energie
Technique et technologie nouvelles de la production, du transport et de la distribution de l'énergie, destinées à améliorer l'utilisation des ressources existantes en combustibles et en énergie hydraulique, et recherches sur de nouvelles sources énergétiques, notamment l'énergie atomique, solaire et géothermique;

Nouvelles technologies, usage rationnel des ressources
Recherche de technologies et d'équipements nouveaux conçus en particulier pour réduire la consommation d'énergie et pour limiter à un minimum ou éliminer le gaspillage;

Technologie des transports
Recherche sur les moyens de transport et la technologie appliquée à la création et l'exploitation des réseaux de transports internationaux, nationaux et urbains, y compris les transports par conteneurs, de mémé que la sécurité des transports;

Physique
Etude des problèmes de la physique des hautes énergies et de la physique du plasma; recherche dans le domaine de la physique nucléaire théorique et expérimentale;

Chimie
Recherche sur les problèmes de l'électrochimie et de la chimie des polymères, des produits naturels, et des métaux et alliages, ainsi que sur le perfectionnement des technologies chimiques améliorées particulièrement la transformation des matériaux; application pratique des progrès les plus récents de la chimie à l'industrie, à la construction et à d'autres secteurs de l'économie;

Météorologie et hydrologie
Recherche météorologique et hydrologique, y compris des méthodes de collecte, d'évaluation et de transmission des données et leur utilisation en vue des prévisions météorologiques et hydrologiques;

Océanographie
Recherche océanographique, y compris l'étude des interactions air-mer;

Recherche séismologique
Etudes et prévisions des séismes et des modifications géologiques qui y, sont liées; mise au point et recherche des techniques de construction résistant aux séismes;

Recherche en matière de glaciologie, permafrost, et problèmes de vie dans les climats froids
Recherche en matière de glaciologie et de permafrost; technologies des transports et de la construction; adaptation de l'homme à des conditions climatiques extrêmes et changements dans les conditions de vie des populations indigènes;

Technologies des ordinateurs, des communications et de l'information
Mise au point d'ordinateurs, ainsi que de systèmes de télécommunications et d'information ; technologie liée aux ordinateurs et aux télécommunications, y compris leur utilisation pour les systèmes de gestion, pour les processus de production, pour l'automatisation, pour l'étude des problèmes économiques, dans la recherche scientifique, et pour le rassemblement, le traitement et la diffusion de l'information;

Recherche spatiale
Exploration spatiale et étude des ressources naturelles de la terre et de la biosphère par observation à distance, en particulier à l'aide de satellites et de fusées-sondes;

Médecine et santé publique
Recherche sur les maladies cardio-vasculaires, tumorales et virales; biologie moléculaire; neurophysiologie, mise au point et expérimentation de nouveaux médicaments; étude des problèmes actuels de pédiatrie, de gérontologie et de l'organisation et des techniques des services médicaux;

Recherche en matière d'environnement
Recherche sur certains problèmes scientifiques et techniques liés à l'environnement humain.

Formes et méthodes de coopération

Expriment l'opinion que la coopération scientifique et technique devrait, en particulier, utiliser les formes et méthodes suivantes :

- échange et circulation de livres, de périodiques et d'autres publications et documents scientifiques et techniques, entre des organismes, des institutions scientifiques et techniques, des entreprises, des hommes de science et experts en technologie intéressés, ainsi que participation à des programmes internationaux d'analyse et d'indexation des publications;

- échanges et visites ainsi que d'autres contacts et communications directs entre les hommes de science et les experts en technologie, sur la base d'un accord mutuel et d'autres arrangements, à des fins telles que l'organisation de consultations, de conférences et de recherches, y compris l'utilisation de laboratoires, de bibliothèques scientifiques et d'autres centres de documentation qui s'y rapporte;

- organisation de conférences, de symposiums, de cycles d'études, de cours et d'autres réunions internationales et nationales à caractère scientifique et technique comportant la participation d'hommes de science et d'experts en technologie étrangers;

- élaboration et mise en œuvre en commun de programmes et de projets d'intérêt mutuel sur la base de consultations et d'accords entre toutes les parties concernées, notamment, lorsque cela se révèle possible et adéquat, échange de données d'expérience et des résultats de la recherche, ainsi que corrélation des programmes de recherche, entre les instituts et organisations de recherche scientifique et technique;

- utilisation des méthodes et des canaux commerciaux pour recenser et transférer des réalisations techniques et scientifiques, y compris la conclusion d'accords de coopération, comportant des avantages réciproques, entre firmes et entreprises dans des domaines convenus entre elles, et pour mettre en œuvre, lorsque c'est approprié, des programmes et des projets communs de recherche et de développement;

considèrent opportun que des échanges de vues et d'informations périodiques aient lieu sur la politique scientifique, en particulier sur les problèmes généraux d'orientation et d'administration de la recherche et la question d'une meilleure utilisation des grands équipements scientifiques et expérimentaux sur une base de coopération;

recommandent que, en développant la coopération dans le domaine de la science et de la technique, plein usage soit fait des pratiques existantes de la coopération bilatérale et unilatérale, notamment celle de caractère régional ou sous-régional, ainsi que des formes et méthodes de coopération décrites dans le présent document;

recommandent en outre qu'une utilisation plus effective soit faite des possibilités et des moyens des organisations internationales existantes, intergouvernementales et non gouvernementales, à vocation scientifique et technique afin d'améliorer les échanges d'information et d'expérience ainsi que pour élaborer d'autres formes de coopération dans les domaines d'intérêt commun, par exemple :

- à la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, l'étude des possibilités d'étendre la coopération multilatérale, compte tenu des modèles de projets et de Recherche utilisés dans les diverses organisations internationales; et de parrainer des conférences, colloques, groupes d'études et de travail comme ceux où participeraient de jeunes scientifiques et experts en technologie aux côtés de spécialistes éminents dans leur domaine;

- par leur participation à des programmes internationaux déterminés de coopération scientifique et technique, y compris ceux de l'UNESCO et d'autres organisations internationales, la poursuite d'une progression continue vers les objectifs de ces programmes, notamment ceux de l'UNISIST qui concernent en particulier l'orientation de la politique de l'information, les conseils techniques, les contributions à l'information et le traitement des données.

5. Environnement

Les Etats participants,

Affirmant que la protection et l'amélioration de l'environnement ainsi que la protection de la nature et l'utilisation rationnelle de ses ressources, dans l'intérêt des générations présentes et futures, sont une des tâches d'importance majeure pour le bien-être des peuples et le développement économique de tous les pays, et que beaucoup de problèmes d'environnement, particulièrement en Europe, ne peuvent être résolus de façon efficace que par une coopération internationale étroite,

Reconnaissant que chacun des Etats participants doit, en accord avec les principes du droit international et dans un esprit de coopération, s'assurer que les activités menées sur son territoire ne causent pas de dégradation à l'environnement dans un autre Etat ou dans des régions situées au-delà des limites de sa juridiction nationale,

Considérant que le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de la population et que toutes les forces sociales, conscientes de leurs responsabilités, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement, ce qui nécessite une action éducative continue et approfondie, particulièrement à l'égard de la jeunesse,

Affirmant qu'il ressort de l'expérience acquise que le développement économique et le progrès technique doivent être compatibles avec la protection de l'environnement et la préservation des valeurs historiques et culturelles; que l'adoption de mesures préventives constitue le meilleur moyen d'éviter les nuisances à l'environnement; et que l'équilibre écologique doit être sauvegardé lors de la mise en valeur et de la gestion des ressources naturelles,

Objectifs de coopération

Sont convenus des objectifs suivants de coopération, en particulier :

- étudier, en vue de les résoudre, ceux des problèmes d'environnement qui ont par leur nature, une dimension multilatérale, bilatérale, régionale ou sous-régionale, et encourager le développement d'une approche interdisciplinaire des problèmes de l'environnement;

- accroître l'efficacité des mesures nationales et internationales en matière de protection de l'environnement, en confrontant et, s'il y a lieu, en harmonisant les méthodes employées pour recueillir et analyser les faits, en améliorant les connaissances des phénomènes de pollution et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, en échangeant des informations, en harmonisant les définitions et en adoptant, dans la mesure du possible, une terminologie commune dans le domaine de l'environnement;

- prendre les mesures nécessaires pour rapprocher les politiques d'environnement et, lorsque cela est possible et approprié, pour les harmoniser;

- encourager, lorsque cela est possible et approprié, les efforts entrepris sur le plan national et international par leurs organismes, entreprises et firmes intéressés, pour mettre au point, produire et perfectionner l'équipement destiné à la surveillance, à la protection et à l'amélioration de l'environnement.

Domaines de coopération

Pour atteindre ces objectifs, les Etats participants utiliseront toutes les possibilités de coopérer dans le domaine de l'environnement, en particulier dans les domaines décrits ci-après à titre d'exemples :

Lutte contre la pollution de l'air
Désulfuration des combustibles fossiles et des gaz d'échappement ; lutte contre la pollution par les métaux lourds, les particules, les aérosols, les oxydes d'azote, en particulier ceux qui sont produits par les transports, par les centrales électriques et par les autres installations industrielles ; systèmes et méthodes permettant d'observer et de combattre la pollution de l'air et les effets de cette pollution, notamment le transport de polluants à longue distance;

Lutte contre la pollution des eaux et utilisation des ressources en eau douce
Prévention de la pollution des eaux, en particulier des rivières qui traversent les frontières et des lacs internationaux, et lutte contre cette pollution ; techniques d'amélioration de la qualité de l'eau et perfectionnement des voies et moyens d'épuration des eaux usées industrielles et urbaines ; méthodes d'évaluation des ressources en eau douce et amélioration de leur utilisation, en particulier par la mise au point de méthodes de production moins polluantes et conduisant à une moindre consommation d'eau douce;

Protection de l'environnement marin
Protection de l'environnement marin des Etats participants, et particulièrement de la mer Méditerranée, contre les polluants émanant de sources situées sur la terre ferme et ceux qui émanent de navires et autres bâtiments, notamment contre les produits nocifs énumérés aux Annexes I et II de la Convention de Londres sur la prévention de la pollution marine par l'immersion de déchets et autres matières ; problèmes du maintien des équilibres écologiques marins et des chaînes alimentaires, en particulier ceux qui peuvent avoir pour origine l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques et minérales des mers et des fonds marins ;

Utilisation des terres et des sols
Problèmes liés à l'utilisation plus efficace des terres, notamment l'amélioration, la récupération et la remise en culture des terres; lutte contre la pollution du sol, l'érosion par l'eau et l'air ainsi que les autres formes de dégradation du sol ; maintien et accroissement de la productivité des sols en tenant dûment compte des effets nocifs éventuels de l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides ;

Conservation de la nature et des réserves naturelles
Protection de la nature et des réserves naturelles; conservation et gestion des ressources génétiques existantes, en particulier des espèces animales et végétales rares ; conservation des systèmes écologiques naturels ; création de réserves naturelles, de paysages et de zones protégées, y compris leur utilisation pour la recherche, le tourisme, les loisirs et d'autres activités ;

Amélioration des conditions de l'environnement dans les zones d'habitation humaine
Conditions de l'environnement liées aux transports, au logement, aux lieux de travail, à la planification et au développement urbains, à l'approvisionnement en eau et aux systèmes de traitement des eaux usées; évaluation des effets nocifs du bruit et moyens de lutte contre le bruit; collecte, traitement et utilisation des déchets, y compris la récupération et le recyclage des matières ; recherches sur les produits de remplacement des substances non biodégradables ;

Recherche fondamentale, surveillance, prévision et évaluation des modifications de l'environnement
Etude des modifications du climat, du paysage et de l'équilibre écologique sous l'effet des facteurs naturels et des activités de l'homme ; prévision des modifications génétiques de la flore et de la faune pouvant résulter de la pollution de l'environnement ; harmonisation des données statistiques, mise au point de concepts scientifiques et de systèmes de réseaux de surveillance, de méthodes normalisées d'observation, de mesure et d'évaluation des modifications de la biosphère ; évaluation des effets des niveaux de pollution de l'environnement et de la dégradation de l'environnement sur la santé de l'homme ; étude et élaboration des critères et normes applicables aux divers polluants de l'environnement, et règlements relatifs à la production et à l'usage de divers produits ;

Mesures législatives et administratives
Mesures législatives et administratives pour la protection de l'environnement, notamment les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Formes et méthodes de coopération

Les Etats participants déclarent que les problèmes concernant la protection et l'amélioration de l'environnement seront réglés sur une base aussi, bien bilatérale que multilatérale, y compris régionale et sous-régionale, en utilisant pleinement les modalités et formes de coopération existantes. Ils développeront la coopération dans le domaine de l'environnement, en particulier en tenant compte de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement, des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Symposium de Prague de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur les problèmes relatifs à l'environnement.

Les Etats participants sont résolus à mettre en œuvre la coopération dans le domaine de l'environnement notamment par :

- l'échange d'informations scientifiques et techniques, de^documentation et de résultats de recherches, y compris les informations sur les méthodes de détermination des effets éventuels sur l'environnement des activités techniques ou économiques;

- l'organisation de conférences, de colloques et de réunions d'experts;

- l'échange de scientifiques, de spécialistes et de stagiaires;

- l'élaboration et l'exécution en commun de programmes et de projets relatifs aux différents problèmes de la protection de l'environnement;

- l'harmonisation, lorsque cela est nécessaire et approprié, des critères et des normes de protection de l'environnement, particulièrement en vue d'éviter, dans le domaine du commerce, d'éventuelles difficultés pouvant résulter des efforts visant à résoudre les problèmes écologiques liés à des procédés de production et relatives à la nécessité de répondre, en ce qui concerne l'environnement, à certains impératifs de qualité des produits manufacturés;

- consultations portant sur les différents aspects de la protection de l'environnement, convenus entre pays intéressés, relatifs en particulier à des problèmes qui pourraient entraîner des conséquences internationales.

Les Etats participants développeront en outre une telle coopération :

- en encourageant, comme un des moyens de préserver et d'améliorer l'environnement, le développement, la codification et la mise en œuvre progressifs du droit international, y compris des principes et pratiques, acceptés par eux, ayant trait à la pollution et aux autres nuisances causées à l'environnement par des activités

menées à l'intérieur de la juridiction ou sous le contrôle des Etats et qui portent atteinte à d'autres pays et régions;

- en appuyant et en encourageant la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes auxquelles ils sont parties, en particulier celles qui ont pour objet de prévenir et de combattre la pollution des mers et des eaux douces, en recommandant aux Etats de ratifier les conventions déjà signées, ainsi qu'en examinant la possibilité d'adhérer à d'autres conventions appropriées auxquelles ils ne sont pas actuellement parties;

- en préconisant l'inclusion, lorsque cela est possible et approprié, des différents domaines de coopération dans les programmes de travail de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, en appuyant ladite coopération dans le cadre de cette Commission et du Programme des Nations Unies pour l'environnement et en tenant compte des travaux d'autres organisations internationales compétentes dont ils sont membres;

- en utilisant plus largement, pour tous les types de coopération, les informations déjà disponibles et provenant de sources nationales et internationales, y compris les critères adoptés sur le plan international, et en utilisant les possibilités et les moyens des diverses organisations internationales compétentes.

Les Etats participants expriment leur accord sur les recommandations ci-après concernant des mesures particulières :

- élaborer, au moyen d'une coopération internationale, un vaste programme de surveillance et d'évaluation du transport à grande distance des polluants de l'air, en commençant par l'anhydride sulfureux puis en passant éventuellement à d'autres polluants, et à cet effet tenir compte d'éléments de base d'un programme de coopération, qui ont été identifiés par les experts réunis à Oslo en décembre 1974 à l'invitation de l'Institut norvégien de recherche atmosphérique;

- préconiser que, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, soit effectuée une étude dés procédures et de l'expérience acquise concernant les activités menées par les gouvernements pour développer dans leurs pays les moyens de prévoir efficacement les effets sur l'environnement des activités économiques et du développement de la technologie.

6. Coopération dans d'autres secteurs

Développement des transports

Les Etats participants,

Considérant que l'amélioration des conditions des transports constitue l'un des facteurs essentiels au développement de la coopération entre eux,

Estimant qu'il faut encourager le développement des transports et la solution des problèmes existants, en utilisant les moyens nationaux et internationaux appropriés,

Tenant compte des travaux poursuivis sur ces sujets par les organisations internationales existantes, notamment par le Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies,

constatent que la rapidité du progrès technique dans les divers domaines du transport rend souhaitables un développement de leur coopération et un accroissement des échanges d'information entre eux;

se prononcent en faveur d'une simplification et d'une harmonisation des formalités administratives dans le domaine des transports internationaux, en particulier aux frontières;

estiment opportun de favoriser, tout en tenant compte de leurs particularités nationales en ce secteur, l'harmonisation des dispositions administratives et techniques dans le domaine de la sécurité des transports routiers, ferroviaires, fluviaux, aériens et maritimes;

expriment leur volonté de favoriser le développement des transports terrestres internationaux des passagers et des marchandises ainsi que des possibilités de participation appropriée aux dits transports sur la base d'avantages réciproques;

se prononcent, dans le respect de leurs droits et de leurs engagements internationaux, en faveur de l'élimination des disparités des régimes juridiques s'appliquant à la circulation sur les voies navigables intérieures soumises à des conventions internationales et, en particulier, de la disparité dans l'application de ces régimes;

et, à cet effet, invitent les Etats membres de la Commission centrale du Rhin, de la Commission du Danube et d'autres instances à développer les travaux et les études en cours, notamment au sein de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies :
expriment leur volonté, en vue d'améliorer les transports ferroviaires internationaux et dans le respect de leurs devoirs et de leurs engagements internationaux, d'œuvrer en faveur de l'élimination des difficultés découlant des disparités des dispositions juridiques internationales existantes régissant le transport ferroviaire réciproque de voyageurs et des marchandises entre leurs territoires;

émettent le vœu d'une intensification des travaux des organisations internationales existantes dans le domaine du transport, notamment ceux du Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et expriment leur intention d'y contribuer par leurs efforts;

considèrent que l'examen par les Etats participants de la possibilité de leur adhésion aux différentes conventions ou organisations internationales spécialisées en matière de transport, ainsi que leurs efforts en vue de la mise en œuvre des conventions une fois ratifiées, pourraient contribuer au renforcement de leur coopération dans ce domaine.

Promotion du tourisme

Les Etats participants,

Conscients de la contribution apportée par le tourisme international au développement de la compréhension mutuelle entre les peuples, à une connaissance accrue des réalisations d'autres pays dans différents domaines ainsi qu'au progrès économique, social et culturel,

Reconnaissant la relation entre le développement du tourisme et les mesures prises dans d'autres domaines de l'activité économique, expriment leur intention d'encourager l'accroissement du tourisme aussi bien sur une base individuelle que collective, en particulier:

- en encourageant l'amélioration de l'infrastructure touristique et la coopération dans ce domaine;

- en encourageant la réalisation de projets touristiques communs, y compris la coopération technique, notamment lorsque la contiguïté territoriale et la convergence des intérêts touristiques le suggèrent;

- en encourageant l'échange d'infirmations, y compris les lois et règlements appropriés, les études, les données et la documentation relatives au tourisme et en améliorant les statistiques en vue de faciliter leur comparabilité;

- en traitant dans un esprit positif les questions liées à l'allocation des moyens financiers pour les voyages touristiques à l'étranger, compte tenu de leurs possibilités économiques, ainsi que celles liées aux formalités nécessaires pour ces voyages, en tenant compte des autres dispositions relatives au tourisme adoptées par la Conférence;

- en facilitant les activités des agences de voyage étrangères et des compagnies étrangères de transport de voyageurs dans la promotion du tourisme international;

- en favorisant le tourisme en dehors de la haute saison;

- en examinant les possibilités d'échanges de spécialistes et d'étudiants dans le domaine du tourisme, en vue d'améliorer leurs qualifications;

- en encourageant des conférences et des symposiums sur la planification et le développement du tourisme;

considèrent souhaitable d'entreprendre, dans le cadre international approprié et avec la coopération des organismes nationaux compétents, des études détaillées sur le tourisme, en particulier :

- une étude comparative sur le statut et les activités des agences de voyage ainsi que sur les voies et moyens d'une meilleure coopération entre elles;

- une étude des problèmes posés par la concentration saisonnière des vacances ayant pour objectif final d'encourager le tourisme en dehors des périodes de pointe;

- des études des problèmes posés dans les zones où le tourisme a causé des dommages à l'environnement; estiment également que les parties intéressées pourraient souhaiter étudier les questions ci-après :

- l'uniformisation de la classification hôtelière; et

- des itinéraires touristiques intéressant deux pays ou plus;

s'efforceront de veiller, dans la mesure du possible, à ce que le développement du tourisme ne porte pas atteinte à l'environnement et au patrimoine artistique, historique et culturel dans leurs pays respectifs;

poursuivront leur coopération en matière de tourisme sur le plan bilatéral et multilatéral afin d'atteindre les objectifs susmentionnés.

Aspects économiques et sociaux du travail migrant

Les Etats participants,

Considérant que les mouvements des travailleurs migrants en Europe ont pris d'importantes dimensions et qu'ils constituent un facteur économique, social et humain important, aussi bien dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine,

Reconnaissant que les migrations de travailleurs ont également entraîné un certain nombre de problèmes économiques, sociaux, humains et autres aussi bien dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine,

Tenant dûment compte des activités dans ce domaine des organisations internationales compétentes, notamment de l'Organisation internationale du travail,

sont d'avis que les problèmes soulevés sur le plan bilatéral par la migration des travailleurs en Europe aussi bien qu'entre les Etats participants doivent être traités par les parties directement intéressées, afin de résoudre ces problèmes dans leur intérêt mutuel, en considération des préoccupations de chaque Etat concerné de tenir dûment compte des nécessités qui résultent de sa situation socio-économique, eu égard à l'obligation de chaque Etat de se conformer aux accords bilatéraux et multilatéraux auxquels il est partie, et ayant en vue les objectifs suivants:

encourager les efforts des pays d'origine visant à augmenter les possibilités d'emplois pour leurs nationaux sur leur propre territoire, notamment en développant la coopération économique qui se prête à cette fin et qui convient aux pays d'accueil et d'origine intéressés;

assurer, grâce à la collaboration du pays d'accueil et du pays d'origine, les conditions dans lesquelles le mouvement ordonné des travailleurs pourrait avoir lieu tout en protégeant leur bien-être personnel et social,

et organiser, le cas échéant, le recrutement et une préparation élémentaire linguistique et professionnelle des travailleurs migrants;

assurer l'égalité des droits entre travailleurs migrants et nationaux des pays d'accueil en matière de conditions d'emploi et de travail et en matière de sécurité sociale, et veiller à ce que les travailleurs migrants bénéficient de conditions satisfaisantes de vie et notamment de logement;

veiller, autant que possible, à ce que les travailleurs migrants puissent avoir les mêmes possibilités que les nationaux des pays d'accueil de trouver d'autres emplois convenables en cas de chômage;

considérer avec faveur qu'une formation professionnelle soit dispensée aux travailleurs migrants et que, dans la mesure du possible, la langue du pays d'accueil leur soit enseignée gratuitement, dans le cadre de leur emploi;

confirmer le droit des travailleurs migrants de recevoir, dans la mesure du possible, une information régulière dans leur propre langue, concernant aussi bien leur pays d'origine que le pays d'accueil;

assurer aux enfants des travailleurs migrants établis dans le pays d'accueil l'accès à l'enseignement qui y est habituellement dispensé, dans les mêmes conditions qu'aux enfants de ce pays et permettre qu'ils reçoivent en outre un enseignement de la langue, de la culture, de l'histoire et de la géographie de leur pays;

être conscients de ce que les travailleurs migrants en particulier ceux qui ont acquis des qualifications, en retournant dans leur pays après une certaine période peuvent contribuer à remédier à l'insuffisance de la main-d'œuvre qualifiée dans le pays d'origine ;

favoriser, dans toute la mesure du possible, la réunion des travailleurs migrants avec leurs familles;

considérer avec faveur les efforts déployés par les pays d'origine pour attirer l'épargne des travailleurs migrants, afin d'augmenter dans le cadre de leur développement économique des possibilités appropriées d'emploi, facilitant ainsi la réintégration de ces travailleurs à leur retour.

Formation des cadres

Les Etats participants,

Conscients de l'importance que revêtent la formation et le perfectionnement des cadres et des techniciens pour le développement économique de chaque pays,

se déclarent disposés à encourager la coopération dans ce domaine, notamment en favorisant l'échange d'informations au sujet des programmes, des institutions et des méthodes de formation et de perfectionnement ouverts à des cadres et à des techniciens dans les divers secteurs de l'activité économique, en particulier dans ceux de la gestion des entreprises, de la planification publique, de l'agriculture, des techniques commerciales et bancaires;

considèrent qu'il convient de développer, dans des conditions acceptables de part et d'autre, les échanges de cadres et de techniciens, notamment sous la forme de stages, dont il reviendrait aux organismes compétents et intéressés dans les Etats participants de discuter les modalités - durée, financement, niveaux de formation et de qualification de ceux qui y participeraient;

se déclarent favorables à l'examen, par des canaux appropriés, des possibilités de coopérer à l'organisation et à la mise en œuvre de la formation professionnelle sur le lieu du travail, plus particulièrement dans les professions utilisant des techniques modernes.

Questions relatives à la sécurité et à la coopération en Méditerranée

Les Etats participants,

Conscients des aspects géographiques, historiques, culturels, économiques et politiques de leurs rapports avec les Etats méditerranéens non participants,

Convaincus que la question de la sécurité en Europe doit être considérée dans le contexte plus large de la sécurité dans le monde et qu'elle est étroitement liée à la sécurité dans la région méditerranéenne tout entière, si bien que le processus de l'amélioration de la sécurité ne devrait pas être limité à l'Europe mais devrait s'étendre à d'autres parties du monde et en particulier à la région méditerranéenne,

Persuadés que le renforcement de la sécurité et le développement de la coopération en Europe sont de nature à encourager des développements positifs dans la région de la Méditerranée, et exprimant leur intention de contribuer à la paix, la sécurité et la justice dans cette région, pour lesquelles les Etats participants et les Etats méditerranéens non participants ont un intérêt commun,

Reconnaissant l'importance de leurs relations économiques mutuelles avec les Etats méditerranéens non participants et conscients de leur intérêt commun dan; le développement ultérieur de la coopération,

Prenant note avec satisfaction de l'intérêt manifesté pour la Conférence, depuis ses débuts, par les Etats méditerranéens non participants et ayant dûment tenu compte des contributions qu'ils ont présentées,

Déclarent leur intention :

- de favoriser le développement de relations de bon voisinage avec les Etats méditerranéens non participants, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, sur lesquels leurs relations se fondent, et à la Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, et en conséquence, dans ce contexte, de s'inspirer dans leurs relations avec les Etats méditerranéens non participants, des principes contenus dans la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants;

- de chercher, en poursuivant l'amélioration de leurs relations avec les Etats méditerranéens non participants, à accroître la confiance mutuelle de façon a promouvoir la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de la région méditerranéenne;

- d'encourager avec les Etats méditerranéens non participants le développement d'une coopération mutuellement avantageuse dans les divers domaines de l'activité économique, notamment par l'expansion des échanges commerciaux, sur la base d'une conscience commune de la nécessité d'assurer la stabilité et le progrès, des relations commerciales, de leurs intérêts économiques mutuels et de leurs différents niveaux de développement économique, assurant ainsi leur progrès économique et leur bien-être;

- de contribuer à un développement diversifié de l'économie des pays méditerranéens non participants en tenant dûment compte de leurs objectifs nationaux de développement, et de coopérer avec ces pays, en particulier dans les domaines de l'industrie de la science et de la technologie, dans les efforts qu'ils déploient pour parvenir à une meilleure utilisation de leurs ressources, favorisant ainsi un développement plus harmonieux des relations économiques;

- d'intensifier leurs efforts et leur coopération sur une base bilatérale et multilatérale avec les Etats méditerranéens non participants en vue d'améliorer l'environnement de la Méditerranée et particulièrement de sauvegarder les ressources biologiques et l'équilibre écologique de la mer, par des mesures appropriées comme la prévention de la pollution et la lutte contre celle-ci ;

à cette fin, et compte tenu de la situation actuelle, de coopérer par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes, en particulier dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE);

- de développer encore les contacts et la coopération avec les Etats méditerranéens non participants dans les autres domaines pertinents. Pour favoriser la réalisation des objectifs énoncés ci-dessus, les Etats participant déclarent également leur intention de maintenir et d'amplifier les contacts et le dialogue amorcés par la CSCE avec les Etats méditerranéens non participants, afin d'y inclure tous les Etats de la Méditerranée, en vue de contribuer à la paix, à la réduction de forces armées dans la région, au renforcement de la sécurité, à la diminution des tensions dans la région et à l'élargissement de la coopération, perspectives pour lesquelles tous partagent le mémé intérêt, ainsi qu'en vue de définir de nouveaux objectifs communs.

Les Etats participants s'attacheront, dans le cadre de leurs efforts multilatéraux, à encourager des progrès et des initiatives appropriées, ainsi qu'à procéder à un échange de vues sur la réalisation des buts mentionnés ci-dessus.

Coopération dans les domaines humanitaires et autres

Les Etats participants,

Désireux de contribuer au renforcement de la paix et de la compréhension entre les peuples ainsi qu'à l'enrichissement spirituel de la personnalité humaine, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Conscients de ce que l'accroissement des échanges dans les domaines de la culture et de l'éducation, une plus large diffusion de l'information, l'extension des contacts entre les personnes et la solution des problèmes humanitaires contribueront à atteindre ces objectifs,

Résolus en conséquence à coopérer entre eux, indépendamment de leurs régimes politiques, économiques et sociaux, afin de créer de meilleures conditions dans les domaines ci-dessus, de développer et de renforcer les formes existantes de coopération ainsi que d'élaborer des voies et moyens nouveaux conformes à ces objectifs,

Convaincus que cette coopération devrait se faire dans le plein respect des principes gouvernant les relations entre les Etats participants, tels qu'ils sont énoncés dans le document correspondant,

Ont adopté ce qui suit :

1. Contacts entre les personnes

Les Etats participants,

Considérant le développement des contacts comme un élément important du renforcement des relations amicales et de la confiance entre les peuples,

Affirmant, en relation avec leur effort actuel pour améliorer les conditions dans ce domaine, l'importance qu'ils attachent aux considérations humanitaires,

Désireux dans cet esprit de développer, avec la poursuite de la détente, de nouveaux efforts en vue de réaliser un progrès continu dans ce domaine

Et conscients de ce que les questions qui s'y rapportent doivent être réglées par les Etats intéressés dans des conditions mutuellement acceptables,

Se fixent comme objectif de faciliter, sur le plan individuel et collectif, tant privé qu'officiel, un mouvement et des contacts plus libres entre personnes, institutions et organisations des Etats participants, et de contribuer à la solution des problèmes d'intérêt humain qui se posent à cet égard,

Se déclarent prêts à ces fins à prendre les mesures qu'ils jugent appropriées et à conclure, selon les besoins, des accords ou des arrangements entre eux, et

Expriment leur intention, dès maintenant de procéder à l'application de ce qui suit :

a) Contacts et rencontres régulières sur la base des liens de famille

Afin de favoriser la poursuite du développement des contacts sur la base des liens de famille, les Etats participants examineront favorablement les demandes de déplacement en vue de permettre l'entrée ou la sortie de leur territoire à titre temporaire, et de façon régulière si celle ci est souhaitée, aux personnes désireuses de faire visite à des membres de leurs familles.

Les demandes de déplacements temporaires en vue de rencontrer des membres de leur famille seront traitées sans distinction quant au pays d'origine ou de destination : les formalités requises pour la délivrance des documents de voyage et des visas seront appliquées dans cet esprit.

L'établissement et la délivrance de tels documents et visas auront lieu dans un délai raisonnable; en cas de nécessité urgente - tels que maladie grave ou décès - ils seront traités en priorité. Ils prendront les mesures

qui peuvent être nécessaires pour faire en sorte que les droits à verser pour obtenir les documents officiels de voyage et les visas soient acceptables.

Ils confirment que la présentation d'une demande concernant des contacts sur la base des liens de famille n'entraînera pas de modification des droits et obligations du requérant ou de membres de sa famille.

b) Réunion des familles

Les Etats participants traiteront dans un esprit positif et humain les demandes présentées par les personnes qui désirent être réunies avec des membres de leur famille, en accordant une attention particulière aux requêtes d'un caractère urgent - telles que celles soumises par des personnes malades ou âgées.

Ils traiteront les demandes en ce domaine d'une manière aussi diligente que possible.

Ils ramèneront, là où cela est nécessaire, le montant des droits à verser en liaison avec ces demandes pour faire en sorte qu'il soit à un niveau raisonnable.

Les demandes aux fins de réunion des familles qui n'auront pas été agréées pourront être renouvelées au niveau approprié et elles seront réexaminées à des intervalles raisonnablement courts par les autorités du pays de résidence ou d'accueil en question; dans ces circonstances, les droits ne seront perçus que lorsque les demandes auront été agréées.

Les personnes dont les demandes présentées au titre de la réunion des familles auront été agréées pourront emporter ou expédier leurs biens meubles, effets et objets personnels; à cette fin, les Etats participants utiliseront toutes les possibilités offertes par les règlements en vigueur.

En attendant que les membres d'une mémé famille soient réunis, ils pourront se rencontrer et établir entre eux des contacts conformément aux modalités prévues pour les contacts sur la base des liens de famille.

Les Etats participants appuieront les efforts déployés par les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui s'occupent des problèmes de la réunion des familles.

Ils confirment que la présentation d'une demande relative à la réunion d'une famille n'entraînera pas de modification des droits et obligations du requérant ou de membres de sa famille.

L'Etat participant d'accueil prendra les mesures appropriées en ce qui concerne l'emploi des personnes provenant d'autres Etats participants qui viennent s'installer d'une manière permanente dans cet Etat pour rejoindre des membres de leur famille ressortissants dudit Etat et veillera à ce que leur soient offertes les mêmes possibilités qu'à ses propres ressortissants dans les domaines de l'éducation, de l'assistance médicale et de la sécurité sociale.

c) Mariage entre citoyens d'Etats différents

Les Etats participants examineront favorablement et en se fondant sur des considérations humanitaires les demandes d'autorisation de sortie ou d'entrée présentées par des personnes qui ont décidé d'épouser un citoyen d'un autre Etat participant.

L'examen et la délivrance des documents nécessaires aux fins précitées ainsi qu'à la célébration du mariage s'effectueront en conformité avec les dispositions acceptées pour la réunion des familles.

Les Etats participants appliqueront également les dispositions acceptées pour la réunion des familles lorsqu'ils examineront les demandes présentées par des conjoints provenant d'Etats participants différents, afin de leur permettre, ainsi qu'aux enfants mineurs de leur mariage, de transférer leur résidence permanente dans un Etat où réside habituellement l'un d'entre eux.

d) Déplacements pour raisons personnelles ou professionnelles

Les Etats participants entendent faciliter de plus larges déplacements de leurs ressortissants pour des raisons personnelles ou professionnelles, et à cette fin ils ont l'intention en particulier :

- de simplifier progressivement et de faire appliquer avec souplesse les formalités de sortie et d'entrée;

- d'assouplir les règlements relatifs aux déplacements des ressortissants des autres Etats participants sur leur territoire, en tenant dûment compte des exigences de la sécurité.

Ils s'efforceront d'abaisser progressivement, là où nécessaire, le montant des droits à verser pour les visas et les documents officiels de voyage.
Ils entendent examiner, le cas échéant, des moyens - y compris, dans la mesure où cela s'avère approprié, la conclusion de conventions consulaires multilatérales ou bilatérales ou l'adoption d'autres accords ou instruments pertinents en vue d'améliorer les arrangements relatifs aux services consulaires, y compris l'assistance juridique et consulaire.

* * *

Ils confirment que les cultes, institutions et organisations religieux, agissant dans le cadre constitutionnel des Etats participants, et leurs représentants peuvent dans le domaine de leur activité, avoir entre eux des contacts et des rencontres et échanger des informations.

e) Amélioration des conditions du tourisme, à titre individuel ou collectif

Les Etats participants considèrent que le tourisme contribue à faire mieux connaître la vie, la culture et l'histoire des autres pays, à accroître la compréhension entre les peuples, à améliorer les contacts et à élargir l'utilisation des loisirs. Ils ont l'intention d'encourager le développement du tourisme, sur une base individuelle ou collective, et ils ont l'intention en particulier :

- de favoriser les voyages touristiques dans leurs pays respectifs, en encourageant l'octroi de facilités appropriées, et la simplification et l'accélération des formalités requises pour de tels voyages;

- d'accroître, sur la base d'accords ou d'arrangements appropriés, là où cela est nécessaire, la coopération pour le développement du tourisme, notamment en examinant sur une base bilatérale des possibilités d'accroître les informations relatives aux voyages dans d'autres pays et à l'accueil et à la fourniture de services aux touristes, ainsi que d'autres questions connexes d'intérêt mutuel.

f) Rencontres entre jeunes

Les Etats participants entendent favoriser le développement des contacts et des échanges entre jeunes en encourageant :

- l'accroissement des échanges et des contacts de brève ou de longue durée parmi les jeunes qui travaillent, qui reçoivent une formation professionnelle ou qui font leurs études, par voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou de programmes réguliers dans tous les cas où cela est possible;

- l'étude par leurs organisations de jeunesse des possibilités de conclure des accords relatifs aux structures de coopération multilatérale entre jeunes;

- des accords ou des programmes réguliers concernant l'organisation d'échanges d'étudiants, de séminaires internationaux de jeunes, de cours de formation professionnelle et d'étude de langues étrangères;

- la poursuite du développement du tourisme chez les jeunes et l'offre à cet effet de facilités appropriées;

- le développement, là où il est possible, des échanges, des contacts et de la coopération sur un plan bilatéral ou multilatéral entre les organisations représentatives de larges groupes de jeunes qui travaillent, qui reçoivent une formation professionnelle ou qui font leurs études;

la prise de conscience, parmi les jeunes, de l'importance d'accroître la compréhension mutuelle et de renforcer les relations amicales et la confiance entre les peuples.

g) Sports

Afin de resserrer les liens et la coopération existant dans le domaine du sport, les Etats participants encourageront les contacts et les échanges en la matière, y compris les rencontres et compétitions sportives de toute espèce, conformément aux règles, règlements et usages internationaux établis.

h) Développement des contacts

Dans la perspective d'un développement poursuivi des contacts entre institutions gouvernementales et organisations et associations non-gouvernementales y compris les organisations féminines, les Etats participants faciliteront la convocation de réunions, ainsi que les déplacements de délégations, de groupes et d'individus.

2. Information

Les Etats participants,

Conscients du besoin d'une connaissance et d'une compréhension toujours plus larges des divers aspects de la vie dans les autres Etats participants,

Reconnaissant l'apport de ce processus au développement de la confiance entre peuples,

Désireux, avec le développement de la compréhension mutuelle entre les Etats participants et avec l'amélioration progressive de leurs relations, de continuer de nouveaux efforts en vue d'un progrès dans ce domaine,

Reconnaissant l'importance de la diffusion de l'information en provenance des autres Etats participants et d'une meilleure connaissance de cette information,

Soulignant en conséquence le rôle essentiel et l'influence de la presse, de la radio, de la télévision, du cinéma et des agences de presse, ainsi que des journalistes dont l'activité s'exerce en ces domaines,

Se fixent comme objectif de faciliter une diffusion plus libre et plus large de l'information de toute nature, d'encourager la coopération dans le domaine de l'information et l'échange d'informations avec d'autres pays, ainsi que d'améliorer les conditions dans lesquelles les journalistes d'un Etat participant exercent leur profession dans un autre Etat participant, et

Expriment leur intention notamment :

a) Amélioration de la diffusion de l'information, de l'accès à l'information et de l'échange d'informations

i) Information parlée

- De faciliter la diffusion de l'information parlée en encourageant les conférences et les tournées de conférences de personnalités et de spécialistes des autres Etats participants, ainsi que l'échange d'opinions à l'occasion de tables rondes, séminaires, colloques, cours d'été, congrès et autres réunions bilatérales et multilatérales.

ii) Information écrite

- De faciliter l'amélioration de la diffusion, sur leur territoire, des journaux et publications imprimées, périodiques ou non périodiques en provenance des autres Etats participants. A cet effet :
ils encourageront leurs firmes et organisations compétentes à conclure des accords et contrats tendant à augmenter graduellement les quantités et le nombre des titres de journaux et publications importés des autres Etats participants. Ces accords et contrats mentionneront notamment les conditions de livraison les plus rapides et l'utilisation des canaux habituels existant dans chaque pays pour la distribution de ses propres publications et journaux, ainsi que les formes et moyens de paiement convenus entre les parties permettant d'atteindre les objectifs visés par ces accords et contrats;

ils prendront, là où cela se révèle nécessaire les mesures appropriées pour réaliser les objectifs ci-dessus et mettre en œuvre les dispositions contenues dans les accords et contrats.

- De contribuer à améliorer l'accès du public aux publications imprimées, périodiques et non périodiques importées sur les bases indiquées ci-dessus.

En particulier:

ils encourageront l'augmentation du nombre des points où ces publications sont mises en vente;
ils faciliteront l'offre de ces publications périodiques pendant les congrès, conférences, visites officielles et autres manifestations internationales, ainsi qu'aux touristes pendant la saison;
ils développeront les possibilités d'abonnement selon les modalités propres à chaque pays;
ils amélioreront les possibilités de lecture et d'emprunt de ces publications dans les grandes bibliothèques publiques et leurs salles de lecture ainsi que dans les bibliothèques universitaires.

Ils entendent améliorer les possibilités d'avoir connaissance des bulletins d'informations officielles publiés par des missions diplomatiques et distribués par ces missions conformément à des arrangements acceptables pour les parties intéressées.

iii) Information filmée, radiodiffusée et télévisée

- De promouvoir l'amélioration de la diffusion d'informations filmées, radiodiffusées et télévisées. A cette fin :

ils encourageront une projection en salle et une diffusion plus étendues à la radio et à la télévision d'informations plus diversifiées sous forme enregistrée et filmée, provenant des autres Etats participants et illustrant les divers aspects de la vie dans leurs pays, informations reçues sur la base des accords ou arrangements qui pourront se révéler nécessaires entre les organisations et firmes directement intéressées;

ils faciliteront l'importation par des organisations et firmes compétentes de matériel audio-visuel enregistré provenant des autres Etats participants.

Les Etats participants prennent note de l'élargissement de la diffusion de l'information radiodiffusée et expriment l'espoir que ce processus se poursuive de sorte qu'il réponde à l'intérêt de la compréhension mutuelle entre les peuples ainsi qu'aux buts énoncés par cette Conférence.

b) Coopération dans le domaine de l'information

- D'encourager la coopération dans le domaine de l'information sur la base d'accords ou d'arrangements à court ou long terme. Notamment :

ils favoriseront une coopération accrue entre organes d'information de masse, y compris les agences de presse, ainsi qu'entre organisations et maisons d'édition;

ils favoriseront la coopération entre organisations de radiodiffusion et de télévision publiques ou privées, nationales ou internationales, en particulier par l'échange de programmes de radio et de télévision, tant en direct qu'enregistrés, ainsi que par la production en commun et la diffusion de tels programmes;

ils encourageront les rencontres et les contacts aussi bien entre organisations de journalistes qu'entre journalistes des Etats participants;

ils envisageront favorablement les possibilités d'arrangements entre publications périodiques ainsi qu'entre journaux des Etats participants en vue de l'échange et de la publication d'articles;

ils encourageront l'échange d'informations techniques ainsi que l'organisation de recherches communes et de rencontres consacrées aux échanges d'expériences et de vues entre experts dans le domaine de la presse, de la radio et de la télévision.

c) Amélioration des conditions de travail des journalistes

Les Etats participants, désireux d'améliorer les conditions dans lesquelles les journalistes d'un Etat participant exercent leur profession dans un autre Etat participant, ont l'intention en particulier de :

- examiner dans un esprit favorable et dans des délais appropriés et raisonnables les demandes de visa présentées par des journalistes;

- accorder aux journalistes des Etats participants accrédités à titre permanent, sur la base d'arrangements, des visas à entrées et sorties multiples pour des délais déterminés ;

- faciliter la délivrance aux journalistes accrédités des Etats participants, de permis de séjour dans le pays de leur résidence temporaire et, si et quand ceux-ci sont nécessaires, des autres documents officiels qu'il leur convient d'avoir;

- assouplir, sur une base de réciprocité, les procédures d'organisation des déplacements de journalistes des Etats participants dans le pays où ils exercent leur profession, et offrir progressivement de plus grandes possibilités pour ce genre de déplacements, sous réserve de l'observation des règlements relatifs à l'existence de régions interdites pour des raisons de sécurité;

- faire en sorte qu'il soit, autant que possible, donné rapidement suite aux demandes présentées par lesdits journalistes en vue de tels déplacements, compte tenu du facteur temps propre à la demande;

- accroître les possibilités, pour les journalistes des Etats participants, de communiquer personnellement avec leurs sources d'information, y compris les organisations et les institutions officielles;

- accorder aux journalistes des Etats participants le droit d'importer l'équipement technique (photo, cinéma, magnétophone, radio et télévision) qui leur est nécessaire pour l'exercice de leur profession, sous la seule réserve que cet équipement soit réexporté;

- donner aux journalistes des autres Etats participants, accrédités à titre permanent ou temporaire, la possibilité de transmettre intégralement, normalement et rapidement aux organes d'information qu'ils représentent, en utilisant des moyens reconnus par les Etats participants, les résultats de leur activité professionnelle, y compris les enregistrements magnétiques et les pellicules et films non développés, aux fins de publication, de radiodiffusion ou de télévision.

Les Etats participants réaffirment que les journalistes ne sauraient être expulsés ni pénalisés de quelque autre manière du fait de l'exercice légitime de leur activité professionnelle. En cas d'expulsion d'un journaliste accrédité, celui-ci sera informé des raisons de cette mesure et pourra demander le réexamen de son cas.

3. Coopération et échanges dans le domaine de la culture

Les Etats participants,

Considérant que les échanges et la coopération culturels contribuent à une meilleure compréhension entre les hommes et entre les peuples, et favorisent ainsi une entente durable entre les Etats,

Confirmant les conclusions déjà formulées en ce domaine par voie multilatérale, notamment à la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Europe, organisée par l'UNESCO à Helsinki en juin 1972, où s'est fait jour l'intérêt d'une participation active des plus larges couches sociales à une vie culturelle de plus en plus diversifiée,

Entendant, avec le développement de la confiance mutuelle et l'amélioration progressive des relations entre les Etats participants, continuer et accroître leurs efforts en vue d'un progrès en ce domaine,

Disposés dans cet esprit à accroître substantiellement leurs échanges culturels, tant en ce qui concerne les personnes que les œuvres, et à développer entre eux une coopération active, aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral, dans tous les domaines de la culture,

Convaincus qu'un tel resserrement de leurs rapports mutuels contribuera à enrichir les cultures respectives, tout en respectant l'originalité de chacune, ainsi qu'à renforcer entre elles la conscience de valeurs communes, tout en continuant à développer la coopération culturelle avec les autres pays du monde,

Déclarent se fixer en commun les objectifs suivants :

a) développer l'information mutuelle en vue d'une meilleure connaissance des réalisations culturelles respectives,

b) améliorer les possibilités matérielles d'échanges et de diffusion des biens culturels,

c) favoriser l'accès de tous aux réalisations culturelles respectives,

d) développer les contacts et la coopération entre personnes exerçant une activité culturelle,

e) rechercher de nouveaux domaines et de nouvelles formes de coopération culturelle,

Manifestent ainsi leur volonté commune de mener une action progressive, cohérente et à long terme en vue d'atteindre les objectifs de la présente déclaration; et

Expriment leur intention, dès maintenant de procéder à l'application de ce qui suit :

Extension des relations

Etendre et améliorer aux divers niveaux la coopération et les liens dans le domaine de la culture, en particulier :

- en concluant le cas échéant, des accords bilatéraux ou multilatéraux prévoyant une extension des relations entre les institutions d'Etat et les organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine de la culture ainsi qu'entre les animateurs dans ce domaine, en tenant compte de la nécessité à la fois d'une certaine souplesse et d'une application aussi complète que possible des accords existants, et sans perdre de vue que les accords ainsi que les autres arrangements constituent un moyen important de développer la coopération et les échanges dans le domaine de la culture;

- en contribuant au développement entre institutions d'Etat et organisations non gouvernementales compétentes d'une communication et d'une coopération directes, y compris, si cela se révèle nécessaire, celles qui se réalisent sur la base d'accords et arrangements spéciaux ;

- en encourageant entre les personnes qui tressaillent dans le domaine de la culture les communications et les contacts directs y compris, si cela se révèle nécessaire, ceux qui se réalisent sur la base d'accords et arrangements spéciaux.

Connaissance mutuelle

Dans le cadre de leur compétence de prendre des mesures appropriées, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, en vue de donner à leurs peuples une connaissance mutuelle plus large et plus complète de leurs réalisations accomplies dans les différents domaines de la culture, et parmi celles-ci :

- étudier en commun, au besoin avec le concours d'organisations internationales appropriées, la création et la structure possibles d'une banque de données culturelles en Europe, qui collecterait des informations provenant des pays participants et les fournirait à ses correspondants sur demande, et convoquer à cette fin une réunion d'experts des Etats intéressés;

- examiner, au besoin conjointement avec les organisations internationales appropriées, les moyens permettant d'établir en Europe un répertoire de films documentaires de caractère culturel ou scientifique en provenance des Etats participants;

- encourager des expositions plus fréquentes de livres et étudier la possibilité d'organiser périodiquement en Europe une grande exposition de livres provenant des Etats participants;

- favoriser, entre les institutions respectives et les maisons d'édition, l'échange systématique de catalogues de livres disponibles ainsi que de livres à paraître, englobant autant que possible toutes les publications à venir; stimuler également les échanges de matériel documentaire entre les maisons d'édition d'ouvrages encyclopédiques, aux fins d'améliorer la présentation de chaque pays;

- étudier en commun les questions relatives à l'élargissement et à l'amélioration des échanges d'informations dans les divers domaines de la culture, tels que le théâtre, la musique, les activités de bibliothèque ainsi que la conservation et la restauration des biens culturels.

Echanges et diffusion

Contribuer à améliorer les possibilités d'échanges et de diffusion des biens culturels, par des moyens appropriés, notamment :

- en étudiant les possibilités d'harmoniser et d'alléger les charges pesant sur les échanges commerciaux internationaux de livres et d'autres matériels culturels, ainsi que de nouveaux moyens pour assurer les œuvres d'art dans les expositions à l'étranger et pour réduire les risques de dommage ou de perte auxquels ces œuvres sont exposées du fait de leur déplacement;

- en facilitant les formalités de passage en douane, dans les délais compatibles avec le calendrier des manifestations artistiques, des œuvres d'art, matériels et accessoires figurant à l'inventaire convenu par les organisateurs de ces manifestations;

- en encourageant des rencontres entre représentants des organismes compétents et firmes concernées afin d'examiner des mesures de leur ressort - telles que la simplification des procédés de commande, les délais d'approvisionnement et les modalités de paiement qui pourraient faciliter les échanges commerciaux internationaux de livres;

- en favorisant les prêts et échanges de films entre leurs instituts d'études cinématographiques et cinémathèques;

- en encourageant l'échange d'informations entre parties intéressées au sujet des manifestations de caractère culturel qui sont prévues dans les Etats participants, dans les domaines qui s'y prêtent le mieux tels que ceux de la musique, du théâtre et des arts plastiques, en vue de contribuer à l'établissement et à la publication d'un calendrier de ces événements, avec le concours des organisations internationales compétentes, où cela est nécessaire;

- en encourageant l'étude des incidences que l'évolution prévisible et une harmonisation éventuelle entre parties intéressées des moyens techniques utilisés pour la diffusion de la culture pourraient avoir sur le développement de la coopération et des échanges culturels, tout en ayant en vue la préservation de la diversité et de l'originalité de leurs cultures respectives;

- en encourageant de la façon qu'ils jugent appropriée, dans le cadre de leur politique culturelle, le développement de l'intérêt pour le patrimoine culturel des autres Etats participants, conscients des mérites et de la valeur de chaque culture;

- en veillant à l'application pleine et efficace des accords et conventions internationaux sur le droit d'auteur et concernant la circulation des biens culturels, auxquels ils sont parties ou décideraient à l'avenir de le devenir.

Accès

Favoriser un accès mutuel plus complet de tous aux réalisation - aux œuvres, expériences et aux interprétations - dans les différents domaines de la culture de leur pays, et faire à cette fin les meilleurs efforts possibles, conformément à leur compétence, notamment :

- favoriser une plus large diffusion des livres et des œuvres artistiques, notamment par des voies telles que :

faciliter, en tenant pleinement compte des conventions internationales sur le droit d'auteur auxquelles ils sont parties, les contacts et les communications internationaux entre auteurs et maisons d'édition ainsi que d'autres institutions culturelles, en vue d'un accès mutuel plus complet aux réalisations culturelles;

recommander qu'en déterminant le volume des tirages, les maisons d'édition tiennent également compte de la demande émanant des autres Etats participants, et que les droits de vente soient accordés dans les autres Etats participants en accord avec les partenaires intéressés, à plusieurs organisations de vente des pays importateurs où cette possibilité existe;

encourager les organismes compétents et les firmes concernées à conclure des accords et contrats et contribuer, par ce moyen, à augmenter graduellement le nombre et la diversité des ouvrages d'auteurs des autres Etats participants disponibles, en original et en traduction dans leurs bibliothèques et dans leurs librairies;

favoriser l'augmentation, là où cela sera reconnu opportun, du nombre des points où seront mis en vente des livres d'auteurs des autres Etats participants en original, importés en vertu d'accords et de contrats, et en traduction;

favoriser plus largement la traduction des œuvres appartenant au domaine de la littérature et aux autres domaines d'activité culturelle, produites dans les langues des autres Etats participants, en particulier dans les langues les moins répandues, ainsi que la publication et la diffusion des œuvres traduites, par des mesures telles que :

stimuler des contacts plus réguliers entre les maisons d'édition intéressées;

accroître leurs efforts en vue de la formation et du perfectionnement des traducteurs;

inciter, par des moyens appropriés, les maisons d'édition de leurs pays à publier des traductions;

faciliter, entre les éditeurs et les organismes intéressés, l'échange de listes de livres signalés pour traduction;

favoriser entre leurs pays l'activité professionnelle et la coopération des traducteurs;

entreprendre des études conjointes sur les moyens de développer les traductions et leur diffusion;

améliorer et élargir les échanges de livres, bibliographies et fiches bibliographiques entre bibliothèques;

- envisager d'autres dispositions appropriées qui permettraient, au besoin par accord mutuel entre les parties intéressées, de faciliter l'accès à leurs réalisations culturelles respectives, notamment dans le domaine du livre;

- contribuer par les moyens appropriés à utiliser plus largement les moyens d'information de masse en vue de mieux faire connaître entre eux leur vie culturelle;

- s'employer à améliorer les conditions nécessaires pour que les travailleurs migrants et leurs familles puissent à la fois conserver leurs liens avec leur culture nationale et s'adapter à leur nouvel environnement culturel;

- encourager les organismes et les entreprises compétents à un choix et à une distribution plus larges des films de long métrage et documentaires des autres Etats participants ainsi que favoriser des présentations non commerciales plus fréquentes, telles que premières, semaines cinématographiques et festivals, en prenant dûment en considération les films provenant des pays dont les créations cinématographiques sont moins connues;

- favoriser, par les moyens appropriés, dans le cadre des règles existantes pour le travail sur de tels matériels d'archives, l'élargissement des possibilités de travail des spécialistes en provenance des autres Etats participants sur du matériel de caractère culturel des archives cinématographiques et audiovisuelles;

- encourager une étude conjointe par les organismes intéressés et le cas échéant avec le concours des organisations internationales compétentes sur l'opportunité et les conditions de création d'un répertoire de leurs programmes enregistrés de télévision à caractère culturel, ainsi que des moyens de les visionner rapidement afin de faciliter leur choix et leur éventuelle acquisition.

Contacts et coopération

Contribuer, par des moyens appropriés, au développement des contacts et de la coopération dans les différents domaines de la culture, en particulier entre créateurs et animateurs, en s'employant notamment à :

- favoriser les voyages et rencontres de personnes exerçant une activité culturelle, y compris, si cela se révèle nécessaire, ceux qui se réalisent sur la base d'accords, de contrats ou d'autres arrangements spéciaux, et qui relèvent de leur coopération culturelle;

- encourager ainsi les contacts entre créateurs, interprètes et groupes artistiques en vue de travailler ensemble, de faire connaître leurs œuvres dans d'autres Etats participants ou d'échanger leurs vues sur des sujets relevant de leur activité commune;

- encourager, au besoin par des arrangements appropriés, les échanges de stagiaires et de spécialistes et l'octroi de bourses pour la formation et le perfectionnement dans différents domaines de la culture tels que les arts et l'architecture, les musées et bibliothèques, les études et la traduction littéraires, et contribuer à créer des conditions d'accueil favorables dans leurs institutions respectives;

- encourager l'échange des connaissances acquises en matière de formation du personnel chargé d'organiser des activités culturelles ainsi que des professeurs et des spécialistes dans les domaines tels que le théâtre, l'opéra, le ballet, la musique et les beaux-arts;

- continuer d'encourager l'organisation de rencontres internationales entre créateurs, et notamment les jeunes créateurs, sur les questions actuelles de la création artistique et littéraire, qui présentent un intérêt pour un examen en commun;

- étudier les autres possibilités de développer les échanges et la coopération entre les personnes exerçant une activité culturelle, en vue d'une meilleure connaissance mutuelle de la vie culturelle des Etats participants.

Domaines et formes de coopération

Encourager la recherche de nouveaux domaines et de nouvelles formes de coopération culturelle, en contribuant à ces fins à la conclusion entre parties intéressées, là où cela est nécessaire, d'accords et d'arrangements appropriés et dans ce contexte favoriser :

- des études conjointes relatives aux politiques culturelles, en particulier sous leurs aspects sociaux, ainsi que dans leurs rapports avec les politiques de la planification, de l'urbanisme, de l'éducation, de l'environnement et les aspects culturels du tourisme;

- l'échange de connaissances en matière de diversité culturelle, de façon à contribuer ainsi à une meilleure compréhension, par les parties intéressées, d'une telle diversité, là où elle se manifeste;

- l'échange d'informations, et là où cela est approprié, les rencontres d'experts, la mise au point et l'exécution de programmes et projets de recherche ainsi que leur évaluation en commun et la diffusion des résultats, dans les matières ci-dessus indiquées;

- des formes de coopération culturelle et le développement de réalisations conjointes telles que : les manifestations internationales dans les domaines des arts plastiques, du cinéma, du théâtre, du ballet, de la musique, du folklore, etc. ;

les foires et les expositions de livres, les représentations en commun d'œuvres lyriques et dramatiques, ainsi que les représentations données par des solistes, ensembles instrumentaux, orchestres, chœurs et autres groupes artistiques, y compris ceux qui sont composés d'amateurs, en tenant dûment compte de l'organisation de manifestations culturelles internationales de la jeunesse et de l'échange de jeunes artistes;

l'inclusion d'œuvres d'écrivains et de compositeurs des autres Etats participants dans les répertoires de solistes et d'ensembles artistiques;

la préparation, traduction et publication d'articles, d'études et de monographies, ainsi que de livres à bas prix et de collections d'art et de littérature, propres à mieux faire connaître les réalisations culturelles respectives, en prévoyant à cette fin des rencontres entre experts et représentants de maisons d'édition;

la coproduction et l'échange de films ainsi que de programmes de radio et télévision, en favorisant en particulier les rencontres entre producteurs, techniciens et représentants des pouvoirs publics, en vue de

dégager des conditions favorables pour l'exécution de projets concrets communs et en encourageant, dans le domaine de la coproduction, la constitution d'équipes internationales de tournage;

l'organisation de concours d'architecture et d'urbanisme en envisageant la mise en œuvre éventuelle des meilleurs projets et la formation, quand cela est possible, d'équipes internationales;

la mise en œuvre de projets communs de sauvegarde, de restauration et de mise en valeur des œuvres artistiques, monuments et sites historiques et archéologique d'intérêt culturel, avec le concours, dans les cas approprié, d'organisations internationales de caractère gouvernemental ou non gouvernemental ainsi que d'institutions privées - compétentes et actives dans ces domaines - en envisageant à cet effet :

des réunions périodiques d'experts des parties intéressées pour élaborer les propositions nécessaires, en gardant à l'esprit la nécessité de considérer ces questions dans un plus large contexte économique et social;

la publication dans les périodiques appropriés d'articles destinés à faire connaître et à comparer les réalisations et les innovations les plus significatives, entre les Etats participants;

l'étude conjointe, en vue d'une amélioration et d'une éventuelle harmonisation des différents systèmes employés pour inventorier et cataloguer les monuments historiques et les sites d'intérêt culturel dans leur pays;

l'étude des possibilités d'organiser des cours internationaux pour la formation de spécialistes de différentes disciplines relatives à la restauration.

* * *

Minorités nationales ou cultures régionales. Les Etats participants, reconnaissant la contribution que les minorités nationales ou cultures régionales peuvent apporter à la coopération entre eux dans différents domaines de la culture, se proposent, lorsqu'existent sur leur territoire de telles minorités ou cultures et en tenant compte des intérêts légitimes de leurs membres, de faciliter cette contribution.

4. Coopération et échanges dans le domaine de l'éducation

Les Etats participants,

Conscients de ce que le développement des rapports internationaux dans les domaines de l'éducation et de la science contribue à une meilleure compréhension mutuelle et qu'il est avantageux pour tous les peuples et profitable aux générations futures,

Disposés à faciliter, entre organisations, institutions et personnes qui exercent une activité éducative ou scientifique, le développement des échanges de connaissances et d'expériences ainsi que des contacts sur la base d'arrangements spéciaux là où ceux-ci sont nécessaires,

Désireux de renforcer les liens entre établissements éducatifs et scientifiques, ainsi que d'encourager leur coopération dans des secteurs d'intérêt commun, en particulier lorsque le niveau des connaissances et des ressources exige des efforts concertés sur le plan international, et

Convaincus que le progrès dans ces domaines doit être accompagné et soutenu par une plus large connaissance des langues étrangères,

Expriment à ces fins leur intention notamment :

a) Extension des relations

D'accroître et améliorer aux divers niveaux la coopération et les liens dans les domaines de l'éducation et de la science, en particulier :

- en concluant, s'il y a lieu, des accords bilatéraux ou multilatéraux prévoyant la coopération et les échanges entre institutions d'Etat, organismes non gouvernementaux et personnes qui exercent des activités dans les

domaines de l'éducation et de la science, en gardant à l'esprit la nécessité d'assurer une application souple et une utilisation plus complète des accords et arrangements existants;

- en favorisant la conclusion d'arrangements directs entre les universités et autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans le cadre d'accords entre gouvernements, là où cela est approprié;

- en encourageant les contacts et les communications directs entre les personnes qui travaillent dans les domaines de l'éducation et de la science, y compris ceux qui sont basés sur des accords ou arrangements spéciaux, lorsque ceux-ci sont appropriés.

b) Accès et échanges

D'améliorer, dans des conditions mutuellement acceptables, l'accès aux établissements d'enseignement, ainsi qu'aux institutions culturelles et scientifiques, des étudiants, des enseignants et des hommes de science des Etats participants, et intensifier les échanges entre ces institutions dans tous les domaines présentant un intérêt commun, notamment :

- en élargissant l'échange des informations sur les possibilités d'études offertes et les cours accessibles aux participants étrangers, ainsi que sur les conditions dans lesquelles ils seront admis et reçus;

- en encourageant entre les Etats participants, les voyages d'hommes de science, d'enseignants et d'étudiants, ayant pour objet les études, l'enseignement et la Recherche, ainsi que l'amélioration de la connaissance réciproque de leurs réalisations dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la science;

- en favorisant l'octroi de bourses d'études, d'enseignement et de recherche dans leur pays aux hommes de science, aux enseignants et aux étudiants d'autres Etats participants;

- en élaborant, mettant au point ou encourageant des programmes prévoyant un plus large échange d'hommes de science, d'enseignants et d'étudiants, y compris l'organisation de colloques, de séminaires et de projets en collaboration, ainsi que l'échange d'informations dans les domaines de l'enseignement, des études supérieures et de la recherche, sous forme par exemple de publications universitaires et de documentation fournie par des bibliothèques;

- en favorisant la mise en œuvre efficace de ces arrangements et programmes en fournissant en temps utile aux hommes de science, aux enseignants et aux étudiants des informations plus détaillées sur leur affectation à l'université ou à l'établissement où ils seront admis et sur les programmes prévus pour eux ;

- en leur accordant la possibilité d'utiliser la documentation pertinente, universitaire et scientifique et celle provenant d'archives ouvertes; et en facilitant leurs déplacements ayant pour objet tant l'étude ou la recherche que les voyages d'agrément à l'intérieur de l'Etat qui les reçoit et sur la base des procédures usuelles;

- en favorisant une évaluation plus exacte des problèmes relatifs à la comparaison et à l'équivalence des grades et diplômes universitaires, en développant l'échange d'informations sur l'organisation, la durée et les programmes des études, la comparaison des méthodes d'évaluation des niveaux de connaissance et des qualifications universitaires, et, là où cela est réalisable, en parvenant à la reconnaissance mutuelle des grades et diplômes universitaires soit, si nécessaire, par voie d'accords entre gouvernements, soit par voie d'arrangements directs entre les universités et autres institutions d'enseignement supérieur et de recherche;

- en recommandant, en outre, aux organisations internationales compétentes d'intensifier leurs efforts afin de parvenir à une solution généralement acceptable pour les problèmes de comparaison et d'équivalence entre grades et diplômes universitaires.

c) Science

Dans le cadre de leur compétence, d'amplifier et d'améliorer la coopération et les échanges dans le domaine de la science, en particulier :

Développer, sur une base bilatérale ou multilatérale, les échanges et la diffusion d'informations et de documentation scientifique, notamment en :

- rendant cette information plus largement disponible aux savants et chercheurs des autres Etats participants, par exemple, grâce à une participation à des programmes internationaux de mise en commun de l'information ou à d'autres arrangements appropriés;

- élargissant et facilitant l'échange d'échantillons et autres matériels scientifiques utilisés en particulier pour la recherche fondamentale dans les domaines des sciences exactes et naturelles et de la médecine;

- invitant les établissements scientifiques et les universités à se tenir mutuellement plus entièrement et régulièrement informés de leurs travaux de recherche présents et envisagés dans les domaines d'intérêt commun.

Faciliter l'élargissement des communications et des contacts directs entre les universités, les institutions et les associations scientifiques de même qu'entre les scientifiques et les chercheurs y compris ceux qui sont fondés, si besoin est, sur des accords ou arrangements spéciaux, notamment en :

- développant davantage les échanges de scientifiques et de chercheurs et en encourageant l'organisation de réunions préparatoires ou de groupes de travail sur des thèmes de recherche d'intérêt commun;

- encourageant la création d'équipes conjointes de scientifiques chargées de poursuivre des projets de recherche sur la base d'arrangements conclus entre les institutions scientifiques de plusieurs pays;

- aidant à l'organisation et au bon fonctionnement de conférences et de séminaires internationaux ainsi qu'à la participation de leurs scientifiques et chercheurs à ces conférences et séminaires;

- envisageant, en outre, dans un proche avenir un «Forum scientifique» sous forme d'une réunion de personnalités éminentes du monde de la science provenant des Etats participants afin de discuter de problèmes liés entre eux d'intérêt commun relatifs au développement présent et futur de la science et de favoriser l'accroissement des contacts, les communications et l'échange d'informations entre institutions scientifiques et parmi les scientifiques;

- prévoyant, à une date rapprochée, une réunion d'experts représentant les Etats participants et leurs institutions scientifiques nationales, en vue de préparer un tel "Forum scientifique" en liaison avec les organisations internationales appropriées, telles que l'UNESCO et la CEE/ONU;

- examinant en temps utile quelles dispositions nouvelles pourraient être prises ultérieurement en ce qui concerne le «Forum scientifique».

Développer dans le domaine de la recherche scientifique sur le plan bilatéral ou multilatéral, la coordination de programmes mis en œuvre dans les Etats participants et l'organisation de programmes communs,

notamment dans les secteurs énoncés ci-après, qui peuvent nécessiter l'effort conjoint de savants et, dans certains cas, l'utilisation d'équipements onéreux ou rares; La liste des sujets énumérés dans ces secteurs est donnée à titre indicatif; et les projets spécifiques devront être déterminés ultérieurement par les partenaires potentiels dans les Etats participants, en tenant compte de la contribution que pourraient fournir les organisations internationales et les institutions scientifiques appropriées :

- les sciences exactes et naturelles, notamment la recherche fondamentale dans des domaines tels que les mathématiques, la physique, la physique théorique, la géophysique, la chimie, la biologie, l'écologie et l'astronomie;

- la médecine, notamment la recherche fondamentale concernant le cancer et les maladies cardiovasculaires, les études des maladies endémiques dans les pays en voie de développement, ainsi que la recherche médico-sociale portant spécialement sur les maladies professionnelles, la rééducation des handicapés et les soins à la mère, à l'enfant et aux personnes âgées;

- les sciences humaines et sociales telles que l'histoire, la géographie, la philosophie, la psychologie, la recherche pédagogique, la linguistique, la sociologie, les sciences juridiques, politiques et économiques: les études comparées des phénomènes sociaux, socio-économiques et culturels d'intérêt commun pour les Etats

participants, notamment des problèmes de l'environnement humain et du développement urbain, ainsi que les études scientifiques sur les méthodes de conservation et de restauration des monuments et des œuvres d'art.

d) Langues et civilisations étrangères

D'encourager l'étude des langues et des civilisations étrangères comme moyen important d'accroître la communication entre peuples afin de mieux leur faire connaître la culture de chaque pays, aussi bien que de renforcer la coopération internationale; stimuler à cette fin, dans le cadre de leurs compétences, le développement et l'amélioration de l'enseignement des langues étrangères et la diversification du choix des langues enseignées aux différents niveaux, en prenant dûment en considération les langues moins répandues ou moins étudiées, et en particulier :

- intensifier la coopération visant à améliorer l'enseignement des langues étrangères par des échanges d'information et d'expérience portant sur le développement et la mise en œuvre de méthodes et matériels pédagogiques modernes et efficaces, adaptés aux besoins des différentes catégories d'étudiants, y compris les méthodes d'enseignement accéléré; et envisager les possibilités d'effectuer, sur une base bilatérale ou multilatérale, des études sur de nouvelles méthodes d'enseignement des langues étrangères;

- encourager la coopération entre institutions concernées, sur une base bilatérale ou multilatérale, en vue d'exploiter plus complètement pour l'enseignement des langues les ressources de la technologie moderne en matière d'éducation, par exemple grâce à des études comparatives effectuées par leurs spécialistes et, là où cela aura été convenu, à des échanges ou transferts de matériels audiovisuels, de matériels utilisés dans la préparation des livres scolaires, ainsi que d'informations au sujet de nouveaux types d'équipements techniques utilisés dans l'enseignement des langues :

- favoriser l'échange d'informations sur l'expérience acquise en matière de formation des professeurs de langues et intensifier les échanges, sur une base bilatéral, de professeurs et d'étudiants linguistes ainsi que faciliter leur participation à des cours d'été de langues et civilisations, partout où ceux-ci sont organisés;

- encourager la coopération entre experts dans le domaine de la lexicographie dans le but de définir les équivalences terminologiques nécessaires, en particulier dans les disciplines scientifiques et techniques, en vue de faciliter les relations entre institutions scientifiques et spécialistes :

- favoriser l'extension de l'étude des langues étrangères dans les différentes catégories d'établissements d'enseignement secondaire ainsi que de plus larges possibilités de choix entre un nombre accru de langues européennes : et considérer dans ce contexte, partout où cela est opportun, les possibilités de développer le recrutement et la formation des maîtres ainsi que l'organisation des sections de classes requises;

- favoriser, dans l'enseignement supérieur, un plus large choix des langues offertes aux étudiants en langues et pour les autres étudiants de plus larges possibilités d'étudier diverses langues étrangères; faciliter aussi là où cela est désirable l'organisation de cours de langues et civilisations, si besoin et sur la base d'arrangements particuliers donnés par des lecteurs étrangers provenant notamment de pays européens dont la langue est moins répandue ou moins étudiée;

- favoriser, dans le cadre de la formation des adultes, la mise au point de programmes spécialisés, adaptés aux différents besoins et intérêts, pour l'enseignement des langues étrangères à leurs propres habitants et de la langue du pays hôte aux adultes intéressés d'autres pays; dans ce contexte, encourager les institutions intéressées à coopérer, par exemple, à l'élaboration de programmes d'enseignement par radio et télévision et par les méthodes accélérées, ainsi que là où cela est désirable, à la définition d'objectifs d'études destinés à de tels programmes en vue d'arriver à des niveaux de connaissance comparables;

- encourager, là où cela convient, l'association de l'enseignement des langues étrangères à celui des civilisations correspondantes et poursuivre les efforts en vue de stimuler l'intérêt pour l'étude des langues étrangères, y compris par des activités extra-scolaires appropriées.

e) Méthodes pédagogiques

De favoriser l'échange de données d'expérience sur une base bilatérale ou multilatérale, en matière de méthodes pédagogiques à tous les niveaux d'enseignement, y compris celles utilisées dans l'éducation permanente et dans la formation des adultes, ainsi que les échanges de matériels pédagogiques, notamment :

- en développant davantage les diverses formes de contacts et de coopération dans les différents domaines de la science pédagogique par exemple par des études comparatives ou conjointes réalisées par les institutions intéressées ou par l'échange d'informations sur les résultats des expériences pédagogiques;

- en intensifiant l'échange d'informations relatives aux méthodes pédagogiques en usage dans les divers systèmes d'éducation et aux résultats des recherches portant sur les processus d'acquisition des connaissances par les écoliers et les étudiants, compte tenu de l'expérience pertinente acquise dans différents types d'enseignement spécialisé;

- en facilitant l'échange de connaissances acquises concernant l'organisation et le fonctionnement de l'éducation destinée aux adultes et l'éducation récurrente, les rapports entre ces formes et d'autres formes et niveaux d'éducation, ainsi que concernant les moyens d'adapter l'éducation y compris la formation professionnelle et technique, aux besoins du développement économique et social dans leurs pays;

- en encourageant les échanges d'expérience dans l'éducation de la jeunesse et des adultes pour la compréhension internationale, en se référant particulièrement aux grands problèmes de l'humanité dont la solution appelle une approche commune et une plus large coopération internationale;

- en favorisant les échanges de matériel d'enseignement - y compris les manuels scolaires, en ayant à l'esprit la possibilité d'accroître la connaissance mutuelle et de faciliter la présentation dans ces manuels de chaque pays - ainsi que les échanges d'informations sur les innovations techniques dans le domaine de l'éducation.

* * *

Minorités nationales ou cultures régionales. Les Etats participants, reconnaissant la contribution que les minorités nationales ou cultures régionales peuvent apporter à la coopération entre eux dans différents domaines de l'éducation, se proposent, lorsqu'existent sur leur territoire de telles minorités ou cultures, et en tenant compte des intérêts légitimes de leurs membres, de faciliter cette contribution.

Suites de la Conférence

Les Etats participants,

Ayant considéré et évalué les progrès réalisés à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe,

Considérant en outre que, dans le contexte plus large du monde, la Conférence est une partie importante du processus d'amélioration de la sécurité et de développement de la coopération en Europe et que ses résultats contribueront de manière significative à ce processus,

Entendant mettre en œuvre les dispositions de l'Acte final de la Conférence, afin de donner plein effet à ses résultats et promouvoir ainsi le processus d'amélioration de la sécurité et de développement de la coopération en Europe,

Convaincus qu'afin d'atteindre les objectifs poursuivis par la Conférence, ils doivent faire de nouveaux efforts unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux et continuer, sous les formes appropriées énoncées ci-après, le processus multilatéral amorcé par la Conférence,

1. Déclarent leur résolution, dans la période suivant la Conférence, de tenir dûment compte des dispositions de l'Acte final de la Conférence et de les appliquer :

a) unilatéralement dans tous les cas qui se prêtent à une telle action;

b) bilatéralement, par voie de négociations avec d'autres Etats participants

c) multilatéralement, par des réunions d'experts des Etats participants, ainsi que dans le cadre des organisations internationales existantes, telles que la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et l'UNESCO, en ce qui concerne la coopération dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture;

2.Déclarent en outre leur résolution de poursuivre le processus multilatéral amorcé par la

Conférence :

a) en procédant à un échange de vues approfondi portant à la fois sur la mise en œuvre des dispositions de l'Acte final et l'exécution des tâches définies par la Conférence ainsi que, dans le contexte des questions traitées par celle-ci, sur l'approfondissement de leurs relations mutuelles, l'amélioration de la sécurité et le développement de la coopération en Europe et le développement du processus de la détente à l'avenir;

b) en organisant à ces fins des rencontres entre leurs représentants, à commencer par une réunion au niveau des représentants désignés par les Ministres des Affaires étrangères. Celle-ci précisera les modalités appropriées pour la tenue d'autres rencontres, qui pourront comprendre de nouvelles réunions similaires et la possibilité d'une nouvelle Conférence;

3. La première des rencontres indiquées ci-dessus se tiendra à Belgrade en 1977. Une réunion préparatoire chargée d'organiser cette réunion aura lieu à Belgrade le 15 juin 1977. La réunion préparatoire fixera la date, la durée, l'ordre du jour et les autres modalités de la réunion des représentants désignés par les Ministres des Affaires étrangères;

4. Les dispositions de procédure et de travail ainsi que le barème de répartition des dépenses de la Conférence s'appliqueront, mutatis mutandis, aux réunions envisagées aux paragraphes 1c), 2 et 3 ci-dessus. Toutes les réunions mentionnées ci-dessus se tiendront à tour de rôle dans les Etats participants. Les services de secrétariat technique seront fournis par le pays hôte.
L'original du présent Acte Final, rédigé en allemand, anglais, espagnol, français, italien et russe, sera remis au Gouvernement de la République de Finlande qui le conservera dans ses archives.

Chacun des Etats participants recevra du Gouvernement de la République de Finlande une copie conforme du présent Acte Final.

Le texte du présent Acte Final sera publié dans chaque Etat participant, qui le diffusera et le fera connaître le plus largement possible.

Le Gouvernement de la République de Finlande est prié de transmettre au Secrétaire général des Nations Unies le texte du présent Acte Final, qui n'est pas recevable pour être enregistré au titre de l'article 102 de la Charte des Nations Unies, en vue de sa diffusion à tous les membres de l'Organisation comme document officiel des Nations Unies.

Le Gouvernement de la République de Finlande est également prié de transmettre le texte du présent Acte Final au Directeur général de l'UNESCO et au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

En foi de quoi, les soussignés Hauts Représentants des Etats participants, conscients de la haute signification politique que ceux-ci attachent aux résultats de la Conférence et déclarant leur détermination d'agir conformément aux dispositions contenues dans les textes ci-dessus, ont apposé leur signature au bas du présent Acte Final.

Fait à Helsinki le 1er août 1975, au nom

DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE :
Helmut SCHMIDT, Chancelier Fédéral

DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE :
Erich HONECKER, Premier Secrétaire du Comité Central du Parti Socialiste Unifié d'Allemagne

DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE :

Gerald R. Ford, Président des Etats-Unis d'Amérique

DE LA RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE :
Bruno KREISKY, Chancelier Fédéral

DU ROYAUME DE BELGIQUE :
Leo TINDEMANS, Premier Ministre

DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE BULGARIE :
Todor JIVKOV, Premier Secrétaire du Comité central du Parti communiste bulgare et Président du Conseil d'Etat de la République populaire de Bulgarie

DU CANADA :
Pierre Elliott TRUDEAU, Premier Ministre

DE LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE :
His Beatitude Archbishop MAKARIOS III, Président de la République de Chypre

DU DANEMARK :
Anker Jorgensen, Premier Ministre

DE L'ESPAGNE :
Carlos ARIAS NAVARRO, Président du Gouvernement

DE LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE :
Urho KEKKONEN, Président de la République

DE LA RÉPUBLIQUE FRANCAISE :
Valéry GISCARD D'ESTAING, Président de la République française

DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD :
The Rt. Hon. Harold Wilson, O.B.E., M.P., F.R.S., Premier Lord de la Trésorerie et Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

DE LA RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE :
Constantin CARAMANLIS, Premier Ministre

DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE HONGROISE :
Janos KADAR, Premier Secrétaire du Comité Central du Parti socialiste ouvrier Hongrois et Membre du Conseil d'Etat de Présidence de la République Populaire Hongroise

DE L'IRLANDE :
Liam COSGRAVE, Premier Ministre

DE L'ISLANDE :
Geir HALLGRIMSSON, Premier Ministre

DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE :
Aldo MORO, Président du Conseil des Ministres de la République italienne et en qualité de Président en exercice du Conseil des Communautés Européennes

DE LA PRINCIPAUTÉ DE LIECHTENSTEIN :
Walter KIEBER, Chef du Gouvernement

DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG :
Gaston THORN, Président du Gouvernement, Ministre des Affaires étrangères

DE LA RÉPUBLIQUE DE MALTE :
Dom MINTOFF, Premier Ministre, Ministre du Commonwealth et des Affaires étrangères

DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO :
André SAINT-MLEUX, Ministre d'Etat, Président du Conseil du Gouvernement, représentant S.A.S. Le Prince de Monaco

DE LA NORVEGE :
Trygve BRATTELI, Premier Ministre

DU ROYAUME DES PAYS-BAS :
J.M. DEN UYL, Premier Ministre

DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE :
Edward GIEREK, Premier Secrétaire du Comité central du Parti ouvrier unifié polonais

DU PORTUGAL :
Francisco DA COSTA GOMES, Président de la République

DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DE ROUMANIE :
Nicolae CEAUSESCU, Président de la République socialiste de Roumanie

DE SAINT-MARIN :
Gian Luigi BERTI, Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères et Politiques

DU SAINT-SIÈGE :
Son Excellence Monseigneur Agostino CASAROLI, Secrétaire du Conseil des Affaires publiques de l'Eglise, Délégué spécial de Sa Sainteté le Pape Paul VI

DE LA SUÈDE :
Olof PALME, Premier Ministre

DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE :
Pierre GRABER, Président de la Confédération, Chef du Département politique fédéral

DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE TCHÉCOSLOVAQUE :
Gustav HUSAK, Secrétaire général du Parti communiste de la Tchécoslovaquie et Président de la République socialiste tchécoslovaque

DE LA RÉPUBLIQUE DE TURQUIE :
Süleymann DEMIREL, Premier Ministre

DE L'UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES :
L. BREJNEV, Secrétaire Général du CC du PCUS

DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE FÉDÉRATIVE DE YOUGOSLAVIE :
Josip Broz TITO, Président de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie

Tout en reconnaissant que, dans de nombreux cas, les journalistes étrangers emploient du personnel local approprié, les Etats participants notent que les dispositions qui précèdent s'appliqueraient, sous réserve de l'observation des règlements pertinents, aux personnes provenant des autres Etats participants, qui sont régulièrement et professionnellement engagées comme techniciens, photographes ou cadreurs, de presse, de radio, de télévision ou de cinéma.

Annexe 2

Conférence de presse du général de Gaulle, 4 février 1965, palais de l'Elysée (extraits)

Question 1 : Comment envisagez-vous pour 1965 les rapports de la France avec l'Union soviétique, notamment sous l'angle du problème de la réunification de l'Allemagne ? Comment envisagez-vous également les rapports de la France avec les pays communistes de tendances diverses, d'Europe et d'Asie ?

Question 2 : Quel chemin considérez-vous, dans la conjoncture internationale actuelle, comme le meilleur pour parvenir à la réunification de l'Allemagne ? Quelles sont, à votre avis, les chances réelles de résoudre ce problème de manière efficace et équitable ?

Question 3 : En ce qui concerne la question allemande, vos préférences vont-elles à une confrontation directe avec Moscou dans le cadre d'une conférence permanente des puissances victorieuses dans la Deuxième Guerre mondiale, ou à un dialogue européen avec les pays de l'Est de l'Europe, y compris la Russie ?

Au cours des entretiens que j'ai eu l'honneur et la satisfaction d'avoir à Rambouillet, il y a quinze jours, avec M. le Chancelier Erhard et qui nous ont permis d'établir entre nous un contact marqué par une amicale confiance, le problème de l'Allemagne a, naturellement, été considéré. Je ne vous dirai pas ce qui fut, de part et d'autre, explicitement avancé sur ce très grave sujet. Mais je puis indiquer quelles sont, dans leur ensemble, les vues de la France, pour autant qu'elles n'auraient pas été déjà formulées.

Le problème allemand est, par excellence, le problème européen. Européen, figurez-vous ! depuis l'avènement de l'Empire romain, c'est-à-dire depuis que l'Europe historique a cessé de se limiter au bassin de la Méditerranée pour se porter sur le Rhin. Européen, à cause de l'emplacement des Germains au centre de notre continent, entre Gaulois, Latins et Slaves. Européens, parce qu'une longue et dure Histoire l'a rempli de ferments et chargé de séquelles qui ont laissé, chez tous les voisins de ce pays en perpétuel devenir, de cruelles rancœurs et de multiples préventions. Européen, parce que le peuple allemand est un grand peuple, en fait d'activité économique, comme dans le domaine de la pensée, de la science et de l'art, ou en matière de capacité militaire, et que l'Europe voit en lui une partie essentielle d'elle-même. Européen, enfin, parce que, depuis toujours, l'Allemagne ressent une angoisse, parfois une fureur, suscitées par sa propre incertitude au sujet de ses limites, de son unité, de son régime politique, de son rôle international, et qui font que son destin apparaît perpétuellement au Continent tout entier comme d'autant plus inquiétant qu'il reste indéterminé.

Est-il besoin de dire que les évènements survenus dans la première moitié de ce siècle ont rendu le problème plus malaisé et brûlant que jamais ? Déjà, la Première Guerre mondiale avait, du fait de l'Empire allemand, causé à l'Ouest, à l'Est, au Sud, au Nord de l'Europe, un

gigantesque ébranlement. Mais ensuite, l'immense entreprise dominatrice du IIIe Reich ; l'invasion de ses armées, d'une part jusqu'à la Manche, l'Atlantique, les Pyrénées, l'Adriatique, les deux rives de la Méditerranée, d'autre part jusqu'à l'Arctique, les abords de Moscou, le fond du Caucase, la Mer Noire, la Mer Egée ; l'action de ses sous-marins sur tous les océans du globe ; sa tyrannie établie sur douze Etats européens, son hégémonie sur quatre autres ; la mort violente de quarante millions d'hommes, militaires et civils, en conséquence de son action, en particulier l'extermination systématique de dix millions de détenus, infligèrent de terribles blessures au corps et à l'âme des peuples.

Sans doute, l'écrasement final du IIIe Reich avait-il mis un terme à l'épreuve. Sans doute, la subordination imposée au vaincu, d'ailleurs démoli et décimé, les faits accomplis dans les territoires qui étaient naguère de Prusse orientale, la Posnanie, la Silésie, la fin de « l'Anschluss » autrichien et du « Protectorat » sur la Tchécoslovaquie, une division organique du pays par la création des zones et par le statut de Berlin, éloignaient-elles, tout d'abord, les craintes directes qu'il avait longtemps inspirées. Sans doute, la politique raisonnable et habile qu'adoptait le Gouvernement du Chancelier Adenauer rassurait-elle à l'Ouest beaucoup d'esprits. Mais le drame n'en a pas moins laissé des traces très profondes. Pour tout dire, c'est de la circonspection, voire quelque malaise, que l'expansion économique, la renaissance militaire et le redressement politique de la République fédérale ont parfois inspirés à l'opinion en Europe occidentale, tandis que les régimes soviétisés de l'Etat européen utilisaient la méfiance instinctive des populations à l'égard des Germaniques pour justifier la guerre froide contre le monde libre, soi-disant entraîné par les « revanchards » Allemands.

Le problème est donc posé une fois de plus dans l'Histoire. Pour la France, tout se ramène aujourd'hui à trois questions, étroitement liées. – Faire en sorte que l'Allemagne soit désormais un élément certain du progrès et de la paix. – Sous cette condition, aide à sa réunification. – Prendre la voie et choisir le cadre qui permettraient d'y parvenir.

Il est vrai que, jusqu'à présent, l'affaire n'a pas toujours été considérée de cette manière. Au lendemain de la dernière guerre mondiale, sous l'impression des épreuves subies et des dangers courus par les peuples de l'ancien continent, on a, de maints côtés, envisagé de prévenir le retour de tels malheurs en supprimant ce qui en avait été la cause, savoir la puissance germanique. De là, les projets consistant à interdire la reconstitution d'un Gouvernement central, à placer le bassin de la Ruhr sous contrôle international et à tenir l'Allemagne désarmée. On sait que la France fut portée d'abord – et pour cause ! – vers cette conception. Mais le fait que la confrontation du monde libre et du monde soviétique devenait la grande affaire et que l'Allemagne y était un enjeu modifia nos perspectives. D'ailleurs, au fond de leur malheur, nos voisins d'outre-Rhin ne semblaient plus menaçants, beaucoup ressentaient à leur égard et en dépit de tout l'attrait élémentaire que méritent leurs qualités. Enfin et surtout, l'union de l'Europe, qui devenait la condition nécessaire de son indépendance et de son développement, exigeait la réconciliation et la coopération de l'Allemagne et de la France.

Cependant, l'opposition entre l'Est et l'Ouest, qui se déployait sur le sol de l'Allemagne, ne pouvait qu'approfondir sa division politique et territoriale. Il est vrai que les Soviétiques, ayant imposé à leur zone un système de leur façon, tentaient de faire croire que, tôt ou tard, l'Allemagne pourrait être réunie sous un régime de même genre. Mais l'Alliance Atlantique, la réussite économique et sociale de la République fédérale, la répulsion inspirée par le communisme à la population allemande tout entière, rendaient vaine cette prétention. Pour que les Soviets eussent une chance d'unifier l'Allemagne sous un régime tel que le leur, il leur fallait triompher dans un conflit mondial. Or, en dépit de la tension qu'ils entretenaient à Berlin, ils se gardaient d'en ouvrir un. D'autre part, les Etats-Unis, dont Foster Dulles animait alors la politique, avaient pu penser qu'en renforçant puissamment l'O.T.A.N, l'Occident ferait reculer Moscou et rendrait ainsi à l'Allemagne son unité. Mais ce n'était là qu'un rêve, à moins qu'on ne fit la guerre, ce à quoi Washington et ses alliés n'étaient aucunement disposés. Au reste, une grande partie de l'opinion universelle, tout en reconnaissant le caractère précaire de ce qu'il advenait de l'ancien Reich et en désapprouvant l'artifice brutal du mur et des barbelés, s'accommodait d'une situation qui, vaille que vaille, n'empêchait pas la coexistence. Vingt années ont donc passé sans que soit fixé le nouveau destin de l'Allemagne.

Une pareille indétermination, en une pareille région du monde et à une pareille époque, ne saurait, évidemment, être tenue pour définitive. Oh ! sans doute, on peut imaginer que les choses continuent longtemps encore comme elles sont et qu'il n'en résulte demain, pas plus qu'il n'en est sorti hier, une conflagration générale, la dissuasion atomique réciproque réussissant à éviter le pire. Mais il est clair qu'une paix réelle, *a fortiori* des rapports féconds entre l'Ouest et l'Est, ne seront pas établis tant que subsisteront les anomalies allemandes, les inquiétudes qu'elles suscitent et les épreuves qu'elles entraînent. Il n'est pas moins évident, faute qu'on se batte pour que l'un ou l'autre impose sa solution et sans méconnaître les raisons qu'il y a à porter sans cesse le problème devant la conscience des nations, que celui-ci ne sera pas tranché à partir de la confrontation des idéologies et des forces des deux camps qui s'opposent aujourd'hui dans le monde. Ce qu'il faut faire ne pourra être fait, un jour, que par l'entente et l'action conjuguée des peuples qui ont toujours été, qui sont et qui resteront principalement intéressés au sort du voisin germanique, bref, les peuples européens. Que ceux-ci envisagent, d'abord d'examiner ensemble, ensuite de régler en commun, enfin de garantir conjointement, la solution d'une question qui est essentiellement celle de leur continent, telle est la seule voie qui puisse faire renaître, tel est le seul lien qui puisse maintenir, une Europe en état d'équilibre, de paix et de coopération d'un bout à l'autre du territoire que lui attibue la nature.

Assurément, la réussite d'une entreprise aussi vaste et aussi difficile implique beaucoup de conditions. Il s'agit que la Russie évolue de telle façon qu'elle voie son avenir, non plus dans la contrainte totalitaire imposée chez elle et chez les autres, mais dans le progrès accompli en commun par des hommes et par des peuples libres. Il s'agit que les nations dont elle a fait ses satellites puissent jouer leur rôle dans une Europe renouvelée. Il s'agit qu'il soit reconnu, avant tout par l'Allemagne, que le règlement dont elle pourrait être l'objet impliquerait

nécessairement celui de ses frontières et celui de ses armements par accord avec tous ses voisins, ceux de l'Est et ceux de l'Ouest. Il s'agit que les six Etats qui, espérons-le, sont en voie de réaliser la communauté économique de l'Europe occidentale parviennent à s'organiser dans le domaine politique et dans celui de la défense afin de rendre possible un nouvel équilibre de notre continent. Il s'agit que l'Europe, mère de la civilisation moderne, s'établisse de l'Atlantique à l'Oural dans la concorde et dans la coopération en vue du développement de ses immenses ressources et de manière à jouer, conjointement avec l'Amérique sa fille, le rôle qui lui revient quant au progrès de deux milliards d'hommes qui en ont terriblement besoin. Quelle part pourrait être celle de l'Allemagne dans cette ambition mondiale de l'Ancien Continent rajeuni !

Sans doute, ces conditions paraissent-elles très complexes et des délais semblent-ils bien longs. Mais quoi ! La solution d'un problème aussi vaste que celui de l'Allemagne ne peut avoir que de grandes dimensions et de grandes conséquences.

La France, pour sa part, croit qu'il ne pourra être résolu autrement que par l'Europe elle-même, parce qu'il est à la dimension de l'Europe tout entière. C'est là, à terme, sur ce continent, l'objectif essentiel de la politique de la France.

J'espère vous avoir répondu. Je crois avoir épuisé vos questions.

Source : Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, volume 4, « Pour l'effort », Paris, Plon, 1970, p.325.

Annexe 3

Discours de Michel Jobert à Helsinki, le 4 juillet 1973

La Finlande nous accueille et chacun l'en remercie. La patrie de Sibelius et aussi de Snellman, et encore de Sillanpää, accueille la Conférence sur la sécurité et la coopération. Située par la géographie comme elle l'est, atteinte si souvent par les expériences cruelles de l'histoire, ouverte à la pensée, aux arts, à la réflexion sur la place de l'homme dans la société, comment cette patrie ne donnerait-elle pas à notre Conférence une image amicale et sereine, mais aussi un avertissement profond pour que s'évanouissent de nos travaux la vanité des mots, l'élégance des masques ?

Ici, deux mondes européens se côtoient et essaient peut-être de se comprendre. Depuis des semaines, des mois, des réunions riches de pensée certes, mais si multiples et obscures au profane, ont préparé pour nos rencontres d'aujourd'hui des filets aux mille mailles, qui nous protègent mais nous isolent aussi. Et, devenus les spécialistes d'un langage convenu, nous pouvons être ceux qui crient et que l'on n'entend pas.

Si je devais expliquer ce qu'est la Conférence sur la sécurité et la coopération à un enfant, à mon fils, à votre fils, et aussi à tant d'hommes et de femmes qui ont la bonne volonté d'admettre que nous faisons de grandes choses, que pourrais-je leur dire pour être compris et pour ne pas leur mentir ?

J'essaierais de leur dire, avec des mots simples, que les trente-trois pays d'Europe sont convenus, après bien des précautions et après une longue attente - peut-être vingt ans - de se rencontrer ici, à Helsinki, en Finlande, pour parler ensemble, ce qu'ils n'avaient absolument pas jusqu'ici l'habitude de faire.

Je leur dirais aussi que la préparation de cette Conférence a été - que nul ne s'en offusque - un énorme bavardage dans lequel chaque pays a versé le meilleur et le pire, enthousiasme et prudence, immobilité et volonté de manœuvre, vues lointaines et impulsivité, perplexité du diplomate et arguties du juriste, et tant d'heures de séance, et tant de papiers que les spécialistes seuls peuvent expliquer - s'ils en avaient encore le goût et le talent - par où passe le fil qui mène à la sécurité et à la coopération.

Cependant, aujourd'hui, nous sommes là, représentant nos Gouvernements, en notre qualité de Ministres des affaires étrangères. Nous ouvrons la Conférence elle-même, prononçant chacun un discours dans lequel nous allons dire tous, avec des mots d'espoir, la position de nos pays respectifs. Pour l'enfant qui m'écoute peut-être, voilà ce que sera la Conférence et rien d'autre sans doute.

Je vais donc lui expliquer qu'il est normal que toutes ces patries parlent d'abord d'elles-mêmes car c'est plus simple et plus réel.

Mais toutes ces patries ont connu des aventures affreuses avec la guerre jusqu'en 1945. Puis, elles ont vécu jusqu'en 1963 dans l'inquiétude des lendemains, redoutant les grands affrontements, et qu'avec la guerre froide revienne tout naturellement la guerre.

Alors, elles ont préféré parler de détente, c'est-à-dire tout simplement dialoguer entre elles depuis 1963 dans la mesure où elles étaient libres de le faire. Ce n'est pas une tâche aisée de se parler dans la méfiance, quand les armements de précaution ou de menace ne cessent d'être fabriqués, et quand la voix des unes est plus forte que celle des autres.

La paix continuait, les plus faibles se sont fait entendre sans toujours bien savoir si elles parlaient pour elles-mêmes ou pour d'autres, à l'inspiration plus forte. Et l'on a convenu qu'au grand banquet de la sécurité, chacun parlerait, en ayant quand même chuchoté préalablement avec ses voisins.

Car nous sommes venus pour parler de la sécurité : que nul n'en doute ici et au-dehors. La sécurité, c'est le grand rêve des faibles et des opprimés, individus comme nations, c'est aussi la liberté de penser, de parler, d'agir, de se déterminer sans pression et menace, et la sécurité c'est toujours le respect de la sécurité d'autrui.

Or, il y a aussi l'apparence de la sécurité, et chacun en verra peut-être les dangers. Ce n'est pas parce qu'en 1973 ou 1974 une conférence se sera tenue à Helsinki que tout sera réglé, et qu'on pourra chanter des louanges à la paix, chasser l'inquiétude des cœurs et la résolution des esprits.

Oui, voilà les mots « la résolution des esprits », résolution à ne jamais consentir l'abandon de soi-même aux fausses sécurités, résolution à ne jamais consentir au désarmement moral qui émousse l'esprit de résistance, qui trompe la vigilance et qui conduit à la servitude.

II faut, je le disais, que l'opinion publique sache qu'une conférence aussi prestigieuse, aussi attendue soit-elle, peut à l'inverse de ses ambitions égarer les esprits par de fausses assurances.

Pour qu'il n'en soit pas ainsi, la résolution de chaque nation à défendre sa paix, sa sécurité est indispensable. Celle qui s'abandonne sera abandonnée. Celle qui a le courage de faire face sera respectée. Voilà quelques principes simples qui devraient accompagner nos réflexions, comme celles du public qui veut croire à un grand événement mondial. La sécurité se mérite, on ne la gagne pas à la tombola.

Pour atteindre sa sécurité, notre Conférence ouvre ou va ouvrir quelques autres chemins. Il en est un que nous, Français, avons parcouru sans nous lasser, bien qu'il soit abrupt, c'est celui de la liberté. Tout notre effort, dans la préparation de cette Conférence, en dehors de propositions de méthodes qui n'étaient pas négligeables, a été d'ouvrir ce chemin à tous. Car nous croyons que la paix passe par l'échange, celui des idées, des marchandises, par la libre circulation des individus, par leur libre détermination.

Là est l'espoir que nous plaçons en cette Conférence. Il faut qu'au-delà des résolutions qu'elle arrêtera, elle ne tire, dans l'esprit du public quelques valeurs que du seul respect qu'elle aura eu et qu'auront les Nations qui s'engageront ici, de cette idée de liberté pour les individus comme pour les Nations.

Sinon, elle ne serait qu'un leurre pour les multitudes, une manœuvre pour les plus habiles et une erreur pour les autres.

Conscients de cela, nous pouvons avancer les yeux ouverts sans excessive ambition, et sinon celle d'entendre enfin monter le dialogue des nations libres et égales. A cela nous

attacherons tous nos soins et nous contribuerons par des propositions françaises imminentes à aplanir le chemin.

Que ce réalisme dans nos buts et nos espoirs ne nous détourne pas d'être réalistes à chaque pas.

Ce que sera vraiment cette conférence, nous ne le savons pas encore : un grand dessein trop ambitieux ? un essai sans lendemain ? une mise à l'épreuve de la détente sur un terrain pratique ?

Résolu mais modeste, je pencherais plutôt pour cette expérience en formant des vœux pour sa réussite, dont dépend d'ailleurs le calendrier de nos futurs travaux et leur importance.

Réalistes, nous allons tenir compte de ce qui est dans l'Europe de 1973, avec le souci de ne contester ni les organisations politiques des Etats, ni leurs limites, ni leurs principes économiques. Cette démarche de bonne volonté, cette ouverture d'esprit qui permettent de juxtaposer, en vue de l'échange, des mondes différents, retrouvons-les d'abord en acquiesçant à la normalisation des relations.

Les dialogues s'entrecroisent, les groupements d'intérêts s'édifient, des mondes hostiles ne s'ignorent plus : ainsi se développe depuis dix ans la vie internationale. Les plus grands des Etats parlent entre eux. D'autres, moins puissants, jettent des passerelles entre ceux qui s'affrontent encore. Certains, s'évadant de définitions trop contraignantes, cherchent leur voie et prennent leur essor. Le monde a changé depuis 10 ans et notre Conférence, loin d'être un point de départ, est le résultat de cette profonde évolution.

Ainsi voyez 1'Europe elle-même, où ont été conçus les systèmes politiques les plus opposés ; l'Europe, enjeu longtemps passif des grands affrontements internationaux, engagée désormais par neuf Etats solidaires dans l'affirmation de son destin. Cette manifestation n'est pas ici même ignorée, et témoigne de ce que peut une volonté opiniâtre, quand les nations sont soucieuses de leur survie et de leur progrès.

Nous allons donc d'abord constater l'existence même des Etats, la réalité de leurs frontières telles qu'elles sont, l'état des traités, comme ceux signés par la République fédérale d'Allemagne avec l'Union soviétique, la Pologne, la République démocratique allemande et la Tchécoslovaquie. L'accord des quatre puissances sur Berlin apparaît, dans cette perspective, comme une pièce essentielle pour éviter les affrontements et préserver les droits de chacun. Nous allons saluer avec sympathie l'entrée des deux Etats allemands aux Nations Unies.

En constatant ce qui existe, en cessant de récriminer sur le passé, en définissant quelques principes propres à assurer le respect d'une situation donnée, en dominant ainsi ses querelles, l'Europe ne nie pas une division idéologique et politique dont elle est l'exemple le plus éclatant. Mais elle ouvre la voie à une évolution par une coopération qui sans être totale sera efficace, parce qu'elle est nécessaire au développement du monde occidental comme à celui du monde communiste.

Nous allons donc proclamer que la situation européenne, héritée de la rivalité d'autrefois, ne doit priver aucun des Etats réunis ici de l'égalité souveraine et des droits qui en découlent, de

l'inviolabilité de ses frontières, de la protection contre tout emploi de la force, contre toute intervention dans les affaires intérieures.

Ce ne sera pas - convenons-en - un geste très spectaculaire, car le public, mieux que nous, croit que ces principes vont de soi. Du moins ce rappel permettra-t-il aux Etats de ne pas s'éloigner davantage les uns des autres, et de constater que l'Europe n'est pas une zone spéciale où le droit international n'aurait pas son plein effet.

Car l'Europe ne peut pas être cette zone spéciale, un terrain de parcours où s'équilibreraient des forces extérieures, un lieu dévolu à ces rivalités. Ceux qui peuvent le penser se trompent dans leur analyse, car tôt ou tard elle ne sera plus tolérée, dès lors que les peuples européens auront compris le danger de leur passivité.

Plusieurs pays ont jugé bon d'engager, dans une autre capitale, une négociation sur la réduction des armements en Europe. Je souhaite - sans y croire - que ce soit dans leur intérêt, car ce n'est pas ainsi que l'on ira vers une sécurité plus réelle, plus réellement européenne et plus déterminée par l'Europe, puisqu'il est évident qu'elle sera définie et contrôlée de l'extérieur.

Alors bornons-nous à des recommandations sur les mesures destinées à accroître la confiance, qui puissent atténuer les suspicions, désarmer les méfiance ; restons ainsi fidèles à l'esprit de détente et de bonne volonté mutuelle, et ne nous en remettons pas aux arbitrages extérieurs.

Considérons bien plutôt notre monde tel qu'il est, et soyons attentifs à des évolutions qui, voulues ou perçues par les peuples, ne sont pas toujours enregistrées par les gouvernements. Or le progrès économique a sa logique, celle d'une force impérieuse qui ne délaisse aucune partie de notre terre. Chaque homme, chaque femme le savent bien qui, dans leur vie quotidienne, font entrer une part de ce prodigieux essor, et réclament le bénéfice d'une apaisante uniformité.

Telle est en effet la logique de l'expansion économique : les barrières doivent tomber, les civilisations prendre le même rythme et le même visage, les hommes trouver les voies d'une fraternité de fait, avant qu'elle ne soit tout à fait dans les cœurs.

L'Europe en est bien un tel exemple : celle des Neuf déjà, qui organise ses échanges autour de l'idée d'une libre circulation et qui maintient son identité économique par un tarif extérieur particulièrement bas, favorisant d'ailleurs accords et conventions avec tous sur la base de la réciprocité des avantages.

Les rapports entre l'Europe de l'Ouest et 1'Europe de l'Est en sont une autre preuve : les liens scientifiques, techniques, industriels et économiques établis depuis dix ans - et pour de longues périodes - entre ces deux parties du continent, par leur variété, leur nombre, témoignent du sens de cette évolution qu'on peut vouloir retarder, mais qui s'imposera finalement à ceux mêmes qui les récusent.

Au festin mondial, les convives sont encore peu nombreux ; l'Europe est parmi les premiers arrivés et la cohorte est longue de ceux qui veulent seulement manger à leur faim, et ne pas toujours dormir sous de belles et tristes étoiles. Pensons à ceux-là aussi quand nous organisons notre paix, et comptons, même égoïstement, avec leur bien-être dont cette paix dépend aussi.

Moins que jamais ne soyons ces mondes évolués, mais clos sur leurs querelles et leurs intérêts, et écoutons les leçons de la vie, pour ne pas risquer d'être oubliés et qu'on ne tienne pas compte de nous.

Et répondons enfin à ceux qui ont soif de science, de culture, d'art, d'instruction, à ceux qui, petits ou grands, veulent avoir des lumières de tout, et qui sachant profondément qu'ils participent à l'aventure d'un monde très moderne, pensent que leur temps sur la terre ne peut être consacré à l'ignorance et à l'incertitude tranquille d'un horizon limité.

Oui, répondons à cette attente. Mon pays y est prêt avec la conviction qu'entre les nations les progrès pour la connaissance désintéressée, sont les meilleurs investissements que les Européens puissent faire pour eux-mêmes et leurs enfants, s'ils sont soucieux d'un avenir.

Faire de 1'Europe un espace de sécurité et un foyer de progrès pour tous les peuples, telle est l'ambition à laquelle mon pays, dans cette Conférence, apporte son concours.

La France a appelé de ses vœux cette réunion. Elle en attend beaucoup. En retour elle y apporte un esprit ouvert, mais aussi une vraie lucidité, qui nous fera considérer aujourd'hui comme un grand succès déjà d'être réunis et de l'être encore dans les mois prochains. Chaque résultat sera un progrès, si mince soit-il, car il sera celui d'une mise à l'épreuve de nos volontés dans les domaines que nous avons définis.

Gardons-nous cependant de faire lever trop d'espoirs et d'habiller trop brillamment, pour sa présentation au public, le spectacle que nous donnons. C'est au contraire une représentation sérieuse, grave, et qui ne connaît pas encore le sens de son dénouement.

Gardons-nous enfin, quel que soit celui-ci, d'un esprit partisan qui nous ferait utiliser cette Conférence, et peut-être ses actes, pour poursuivre et justifier des politiques égoïstes.

L'Europe et les Européens méritent mieux que cela. Ils méritent d'être respectés pour ce qu'ils ont été dans le passé, pour ce qu'ils peuvent être dans l'avenir, à condition de se connaître davantage, de ne cesser de s'estimer, et de se respecter les uns les autres.

Source : Archives de la CSCE, Prague. Document CSCE/I/PV.3, Book 2.

Annexe 4

Discours de Valéry Giscard d'Estaing à Helsinki le 31 juillet 1975

L'objet de cette Conférence, comme celui de l'Acte Final, est la sécurité en Europe. En Europe, c'est dire que cette Conference réunit avant tout des Européens, concerne avant tout l'Europe. Certes, l'Europe est affectée par l'équilibre des forces qui s'établit entre les super-puissances. Mais ce n'est pas ici le lieu d'en débattre. La question est de savoir ce que les Européens peuvent faire entre eux pour créer les conditions d'une sécurité plus grande.

Cette sécurité, nous l'attendons en partie de l'atténuation des tensions qui existent entre les Etats et des progrès de la coopération. Sans doute, des dispositifs de protection resteront-ils toujours nécessaires à notre sécurité. Nais nous devons explorer sans relâche les moyens par lesquels les tensions peuvent être réduites : cette recherche s'appelle depuis dix ans la détente.

"Europe" et "détente", deux mots très forts qui devraient susciter l'enthousiasme des hommes et des femmes de ce continent, labouré plus que tout autre par les guerres et dont la terre a bu, en plus grande quantité que toute autre, le sang de 1'espèce humaine. Si cet enthousiasme est mesuré, comme il l'est dans certains commentaires, c'est que, vis-à-vis des résultats obtenus, nous devons répondre à deux questions : sommes-nous réalistes et sommes-nous sincères ?

Sommes-nous réalistes ? Quelle est en effet la valeur réelle du résultat obtenu, c'est-à-dire de l'Acte Final ?

Ce n'est pas, comme on l 'a dit parfois, un traité de paix. C'est un accord pour la paix. Sa valeur résulte de trois éléments : sa préparation, son contenu, enfin notre réunion.

Par la manière dont elle fut organisée et dont elle s'est déroulée, notre Conférence illustre l'esprit de détente qui nous anime.

Son caractère distinctif le plus évident est d'avoir mis en présence trente-cinq Etats. Dès l'origine de ses travaux, tout a été disposé de telle sorte que les Etats participants soient placés sur un pied de complète égalité et mis à même de parler chacun pour son propre compte, qu'il soit grand ou petit, qu'il appartienne ou non à une alliance. C'est ce qui nous a permis, pour la première fois dans une circonstance de cette importance, de bénéficier de la contribution de pays neutres ou non alignés.

La Conférence a illustré une large volonté de dialogue. Les trente-cinq Etats participants ont pu discuter librement de tous les aspects de leurs relations mutuelles. Pour la première fois dans une négociation de cette nature, des thèmes inédits ont pu être abordés, qu'il s'agisse de la diffusion de l'information, des mouvements des personnes ou de la circulation des idées.

Si la Conférence a illustré l'esprit de détente, elle en a également codifié certaines règles dans les textes que nous allons adopter. Sans doute, ces textes n'apportent-ils pas par eux-mêmes la garantie de la paix. C'est une évidence et il n'est pas nécessaire de la souligner. Ils n'ont d'ailleurs pas la valeur d'un traité et la France considère qu'ils n'impliquent pas la reconnaissance de situations qu'elle n'aurait pas d'autre part reconnues.

Ces documents ne vont pas, sur plusieurs points, aussi loin que nous l'aurions souhaité. Je pense en particulier à certaines formules concernant la circulation des informations ou à celles qui traitent des diverses formes de la coopération culturelle.

Mais il n'y a pas lieu d'en être surpris : d'abord parce que la détente est une entreprise de longue haleine, ensuite parce que sa substance réside pour une large part dans les relations bilatérales que les conclusions de la CSCE ne sauraient exprimer toutes entières. Mais elles en représentent en quelque sorte la partie consolidée. C'est cette consolidation qui fait la valeur des textes que nous allons adopter. En souscrivant ensemble des règles identiques pour tous, en déclarant notre intention d'intensifier notre coopération et de multiplier les contacts, nous définissons un étalon de mesure de la détente. Nous nous obligeons moralement et politiquement à conformer notre action à un code de bonne conduite. Nous acceptons aussi de nous offrir au jugement des autres Etats sur la base de critères qui désormais nous seront communs.

Que tous les principaux dirigeants d'Europe soient réunis ici, qu'ils se rencontrent, qu'ils s'entretiennent cordialement, qu'ils examinent leurs problèmes, il y a là un fait essentiel nouveau et sans précédent.

Je sais que l'on a cité à ce propos le Congrès de Vienne. Mais les situations sont très différentes. J'ai regardé, par exemple, il y a quelque temps, la table du Congrès de Vienne qui fut conservée par Talleyrand dans un château de la campagne française. C'est une toute petite table autour de laquelle pourraient à peine s'asseoir ceux qui siègent au premier rang de notre assemblée. Je rappelle aux spécialistes - il y en a d'ailleurs dans cet auditoire - qui connaissent fort bien le Congrès de Vienne que seuls quatre pays avaient la parole et, à la fin de la Conférence, un cinquième, le nôtre. Tous les autres étaient invités . . . au silence ! Il y avait une autre différence : c'était un Congrès qui dansait. Plus exactement, les ministres des affaires étrangères travaillaient et les chefs d'Etat dansaient.

La France était représentée à ce Congrès par son Ministre des Affaires étrangères Talleyrand, et j'ai noté dans la correspondance qu'il adressait à Paris pour suivre les travaux de ce Congrès, une phrase qui pourrait nous servir de référence : "Je serai doux, conciliant mais positif, ne parlant que principes et ne m'en écartant jamais".

La réunion qui nous rassemble constitue une étape humaine essentielle dans le long mouvement vers la détente. Nous entendons ici, à cette tribune, depuis hier, un langage d'un ton nouveau de la part des dirigeants des pays d'Europe, que ceux-ci soient à l'Est ou à l'Ouest de notre continent, et chacun peut déjà la constater.

Et nous rencontrons alors la deuxième question : sommes-nous sincères dans notre volonté de poursuivre la détente ? C'est parce que nous croyons à la sincérité de cette volonté de détente, quant à nous-mêmes et quant aux autres, que nous participons à cette réunion. Dans l'hypothèse inverse, nous ne l'aurions pas fait.

Certes, la détente n'est pas à l'abri d'accidents et elle a ses points névralgiques. Berlin en est un, en raison de ce qu'il signifie politiquement pour l'Europe et du système de droits et d'obligations qui s'y trouve impliqué. Sans l'accord des Quatre sur Berlin, la conférence qui

nous réunit n'aurait sans doute pas eu lieu. A cet égard, sans préjudice des droits et des responsabilités quadripartites, le Gouvernement français considère, comme le Gouvernement britannique, que les documents issus de la CSCE sont également valables pour Berlin.

Si la question de la sincérité de nos intentions se pose, c'est en raison, d'une part, de la poursuite d'un effort d'armement considérable et, d'autre part, de la vivacité des antagonismes idéologiques entre les systèmes politiques de certains de nos pays. Aussi, je mentionnerai la défense et le contexte idéologique de la détente, avant de préciser la manière dont la France entend appliquer les textes que nous allons adopter.

L'histoire nous enseigne, en effet, que le maintien de l'équilibre est une condition nécessaire des progrès de la détente et de la paix parce qu'il permet seul que s'établisse le climat de sécurité indispensable. C'est pourquoi la France entend poursuivre les efforts qu'elle s'impose pour assurer sa défense indépendante et contribuer, dans le respect de ses engagements, à la vie de l'alliance à laquelle elle appartient.

Elle rappelle les réserves qu'appellent de sa part des arrangements destinés à créer en Europe une zone, contrôlée de l'extérieur, ou les forces seraient soumises à certaines restrictions. Dans une situation caractérisée par la disproportion dans le poids des armements entre les très grandes puissances et les autres, elle ne pourrait se prêter à des arrangements régionaux s'ils étaient générateurs de déséquilibre.

Quant au contexte idéologique de la détente, il est clairement défini dans l'Acte Final : il consiste à accepter et à respecter la diversité de nos systèmes politiques et sociaux.

Or, nous devons reconnaître qu'il existe une certaine contradiction entre l'affirmation et la volonté de la détente, d'une part, et la poursuite d'un âpre affrontement idéologique, de l'autre. Certes, il est naturel qu'à l'intérieur de nos Etats et à l'extérieur de nos frontières, des choix politiques et philosophiques conduisent à une compétition idéologique. Mais l'esprit de détente doit nous conduire à fixer une limite à l'âpreté de cette compétition et cette limite doit être celle de la compétition idéologique, sans ingérence et sans intolérance.

De même les problèmes en suspens en Europe devraient être examinés dans l'esprit de justice et de modération qu'expriment les principes que nous allons approuver solennellement.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe est déjà la consécration de plus de dix ans de détente. Et d'ailleurs, lorsqu'on lit les textes, lorsqu'on écoute les discours, on ne peut pas ne pas être frappé par l'importance du chemin parcouru depuis 10 ans, chemin qui rendait invraisemblable, il y a 10 ans, que ni ces textes soient écrits, ni ces discours entendus.

Pour franchir une nouvelle étape, nous devons donner une suite positive à l'Acte Final.

A cet égard, la France s’engage à en appliquer complètement et scrupuleusement les dispositions. Elle le fera directement, ainsi qu'à travers la Communauté européenne qui apportera une contribution croissante à la détente au fur et à mesure de son développement.

D'autre part, notre pays se déclare prêt à envisager sur un plan bilatéral, avec tout autre pays intéressé par cette suggestion, des accords de niveau élevé visant à appliquer entre eux, ou même à étendre, lee dispositions de l'Acte Final.

Source : Archives de la CSCE, Prague. Document CSCE/III/PV.003, Book 24.

Annexe 5

Projet de traité général de sécurité collective en Europe présenté par M. Molotov lors de la conférence de Berlin le 10 février 1954

En vue de garantir la paix et la sécurité et de prévenir une agression contre un Etat européen quel qu'il soit ;

En vue de consolider la collaboration internationale conformément aux principes du respect de l'indépendance et de la souveraineté des Etats ainsi que de la non-intervention dans leurs affaires intérieures ;

En vue d'empêcher la formation de groupements d'Etat européens dressés les uns contre les autres, qui suscitent des difficultés et des tensions dans les relations entre les pays et de coordonner les efforts de tous les Etats européens en tendant à sauvegarder la sécurité collective en Europe ;

S'inspirant des buts et des principes de la Charte de l'O.N.U., les Etats européens concluent un traité général de sécurité collective en Europe fondé sur les principes suivants :

1. Tous les Etats européens qui reconnaissent les buts et assument les devoirs prévus par le traité peuvent devenir parties à ce traité, quel que soit leur régime social.

La République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne peuvent être parties égales en droit, à ce traité, jusqu'à la création d'un Etat allemand unifié, pacifique et démocratique, sous réserve qu'après l'unification de l'Allemagne, seul l'Etat allemand unifié pourra devenir partie à ce traité, conformément aux conditions générales de celui-ci.

La conclusion d'un traité de sécurité collective en Europe ne porte pas atteinte à la compétence des Quatre Puissances — l'U.R.S.S., les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France — relativement au problème allemand, dont le règlement doit se faire dans le cadre des dispositions arrêtées antérieurement par les susdites puissances.

2. Les Etats parties au traité s'engagent à s'abstenir réciproquement de toute agression et à s'abstenir de même dans leurs relations internationales de l'emploi des menaces de coercition ou de la force. Ils s'engagent également à régler par des moyens pacifiques — conformément à la Charte de l'O.N.U. — tous les litiges pouvant s'élever entre eux afin de ne pas mettre en danger la paix internationale et la sécurité de l'Europe.

3. Les Etats parties au traité se concerteront toutes les fois que l'un quelconque d'entre eux estimera qu'une menace d'agression armée contre un ou plusieurs Etats parties au traité se dessine en Europe, aux fins de prendre des mesures effectives pour écarter une telle menace et maintenir la sécurité en Europe.

4. Une agression armée en Europe commise par un Etat ou un groupe d'Etats, quel qu'il soit, contre un ou plusieurs Etats parties au traité sera considérée comme une agression commise contre tous les Etats parties au traité. Dans le cas d'une telle agression, chaque partie au traité usant de son droit de légitime défense individuelle ou collective, portera secours à l'Etat ou aux Etats victimes d'une telle agression par tous les moyens en son pouvoir, y compris le recours à la force armée, en vue de rétablir et de maintenir la paix internationale et la sécurité en Europe.

5. Les Etats parties au traité s'engagent à étudier et à établir en commun, dans le plus bref délai, un règlement fixant les modalités selon lesquelles les Etats parties au traité se porteront secours — notamment par les armes — au cas ou la situation en Europe viendrait à exiger des efforts collectifs en vue du rétablissement et du maintien de la paix.

6. Les Etats parties au traité feront connaître au plus tôt au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions de la Charte de cette dernière, les mesures qu'ils ont prises ou envisagées en application de leur droit de légitime défense ou en vue du maintien de la paix et de la sécurité en Europe.

7. Les Etats parties au traité s'engagent à ne prendre part à aucune coalition ou alliance et à ne conclure aucune entente, dont l'objet serait en contradiction avec celui du traité de sécurité collective européenne.

8. En vue de procéder aux consultations prévues par le traité entre les Etats parties à celui-ci, et d'examiner les questions ayant trait à la garantie de la sécurité en Europe, il y a lieu d'envisager :

(*a*) des conférences périodiques et, en cas de nécessité, spéciales, auxquelles chaque Etat serait représenté par un membre de son gouvernement ou par un autre représentant spécialement désigné à cet effet ;

(*b*) la création d'un comité consultatif politique permanent, qui aurait pour tâche de préparer des recommandations appropriées à l'intention des gouvernements des Etats parties au traité ;

(*c*) la création d'un organisme consultatif militaire, dont les pouvoirs devront être précisés ultérieurement.

9. Reconnaissant la responsabilité particulière des Etats membres permanents du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix internationale et de la sécurité, les Etats parties au traité inviteront les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et de la République populaire chinoise à envoyer des observateurs dans les organismes créés conformément au traité.

10. Le présent traité n'infirme d'aucune manière les obligations résultant des traités et accords internationaux conclus entre des pays européens, dont les principes et les objectifs correspondent à ceux du présent traité.

11. Durée de validité du traité : cinquante ans.

Garantie de la sécurité en Europe

1. Les gouvernements de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. prennent l'engagement de poursuivre leurs efforts en vue de résoudre d'une manière satisfaisante le problème allemand — conformément au principe de la conservation de la paix et de la liberté nationale — tout en respectant les droits de tous les autres Etats européens, qui ont intérêt à ce qu'aucun Etat ne tolère une atteinte à leurs intérêts nationaux et à leur sécurité.

2. Jusqu'à la conclusion d'un traité de paix avec l'Allemagne et la réunification de celle-ci sur des bases démocratiques et pacifiques, les mesures suivantes sont mises en application :

(*a*) Dans un délai de six mois, les troupes d'occupation seront retirées simultanément tant du territoire de l'Allemagne orientale que de celui de l'Allemagne occidentale, à l'exception de petits contingents, maintenus en place pour assurer le maintien de l'ordre, conformément aux tâches de contrôle incombant aux Quatre Puissances, c'est-à-dire à l'U.R.S.S., pour l'Allemagne orientale, et aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne et à la France, pour l'Allemagne occidentale.

Les gouvernements des Quatre Puissances fixeront d'un commun accord les effectifs de ces contingents.

(*b*) Au cas où la sécurité viendrait à être menacée dans l'une ou l'autre partie de l'Allemagne, les puissances qui exercent actuellement les fonctions d'occupation en Allemagne auront le droit de faire pénétrer leurs forces armées : pour ce qui est de l'U.R.S.S., en Allemagne orientale, et pour ce qui est des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France, en Allemagne occidentale.

(c) Pour le maintien de l'ordre intérieur et la défense de leurs frontières, la République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne disposeront de détachements de police, dont les effectifs et l'armement devront être fixés d'un commun accord par les Quatre Puissances.

Des groupes d'inspection, composés de représentants des Quatre Puissances, seront créés pour surveiller l'application de la présente convention en Allemagne orientale et en Allemagne occidentale.

3. Conformément aux dispositions exposées ci-dessus, dont l'application garantit la neutralisation de l'Allemagne et la création de conditions favorables pour le règlement du problème allemand dans l'intérêt de l'affermissement de la paix en Europe, les Quatre Puissances [prendront de toute urgence des mesures pour faciliter la conclusion d'un traité de sécurité collective entre les Etats européens, prévoyant les garanties appropriées contre l'agression et la violation de la paix en Europe. Les Quatre Puissances] sont convenues de prendre l'initiative de convoquer à cette fin une conférence des Etats européens.

Source : *La Documentation française*, Recueils et monographies, n°27.

Annexe 6

Le Plan Rapacki, 14 février 1958

Le 2 octobre 1957, le gouvernement de la République Populaire de Pologne a présenté à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies une proposition concernant la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale. Les gouvernements de la République Tchécoslovaque et de la République Démocratique Allemande se sont déclarés prêts à accéder à cette zone.

Le gouvernement de la République Populaire de Pologne partait du principe que la création de la zone dénucléarisée en question pouvait apporter une amélioration du climat international, faciliter des pourparlers plus larges sur le désarmement et la solution d'autres problèmes internationaux litigieux, alors que la continuation et la généralisation des armements nucléaires devaient nécessairement entraîner l'accentuation de la division de l'Europe en blocs opposés et compliquer la situation, particulièrement en Europe centrale.

En décembre 1957, le gouvernement de la République Populaire de Pologne a renouvelé sa proposition par voie diplomatique.

Etant donné le large écho recueilli par l'initiative polonaise et tenant compte des conclusions apparues au cours de la discussion qui s'est développée à ce sujet, le gouvernement de la République Populaire de Pologne présente un exposé plus développé et plus détaillé de sa proposition, pouvant faciliter l'ouverture de pourparlers et l'aboutissement à un accord dans ce domaine.

I

La zone proposée devrait comprendre la Pologne, la Tchécoslovaquie, la République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne. Sur ce territoire, on ne produirait ni ne stockerait d'armes nucléaires, on n'y installerait ni matériel ni équipement destiné à les desservir. L'utilisation d'armes nucléaires contre le territoire de la zone serait interdite.

II

Les engagements découlant de la création de la zone dénucléarisée seraient basés sur les principes suivants :

1. Les Etats de la zone s'engageraient à ne pas produire, ne pas entretenir, ne pas introduire à leurs propres fins et ne pas permettre d'installer sur leur territoire d'armes nucléaires de quelque type que ce soit, ainsi qu'à ne pas installer et ne pas admettre sur leur territoire de matériel et d'équipement desservant les armes nucléaires, y compris les rampes de lancement de fusées.

2. Les quatre puissances (France, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni et U.R.S.S.) s'engageraient :

(*a*) à ne pas maintenir d'armes nucléaires dans l'équipement de leurs forces armées stationnées sur le territoire des Etats de la zone, à ne maintenir ni installer sur le territoire les Etats de la zone de matériel ni d'équipement quel qu'il soit, destiné à les desservir, y compris les rampes de lancement de fusées ;

(*b*) à ne transmettre d'aucune manière et à quelque titre que ce soit d'armes nucléaires, de matériel et d'équipement destinés à les desservir, aux gouvernements ou à d'autres organes sur ce territoire.

3. Les puissances disposant d'armes nucléaires devraient prendre l'engagement que ces armes ne seront pas utilisées contre le territoire de la zone et contre quelque objectif que ce soit sur ce territoire. De cette manière les puissances prendraient l'engagement de respecter le statut de la zone, en tant que territoire sur lequel il n'y aurait pas d'armes nucléaires et contre lequel les armes nucléaires ne seraient pas utilisées.

4. Les autres Etats dont les forces armées sont stationnées sur le territoire de n'importe quel Etat compris dans la zone, s'engageraient également à ne pas maintenir d'armes nucléaires dans l'armement de leurs forces armées et à ne pas en transmettre aux gouvernements ou à d'autres organes sur ce territoire. Ils n'installeront pas non plus sur le territoire des Etats de la zone de matériel ni d'équipement quel qu'il soit, destiné à

desservir les armes nucléaires, y compris les rampes de lancement de fusées et n'en transmettront pas aux gouvernements ou à d'autres organes sur ce territoire.

Les modalités et la mise en œuvre de ces engagements pourraient être établis en détail, d'un commun accord.

III

1. Dans le but d'assurer l'efficacité et la réalisation des engagements mentionnés au paragraphe II, points 1, 2 et 4, les Etats intéressés s'engageraient à établir sur le territoire de la zone proposée un système de contrôle large et efficace et de s'y soumettre.

Ce système pourrait comprendre le contrôle terrestre et aérien. Il serait également possible d'établir des points de contrôle approprié, ayant des prérogatives et des possibilités d'action assurant l'efficacité de l'inspection.

Les détails et les modalités de mise en œuvre de contrôle peuvent être établis d'un commun accord sur la base de l'expérience acquise jusqu'à présent dans ce domaine, ainsi que des projets présentés par les différents Etats au cours des pourparlers déjà menés sur le désarmement sous la forme et dans la mesure où ils seraient applicables au territoire de la zone.

Le système de contrôle établi pour la zone dénucléarisée pourrait constituer une expérience utile lors de la mise en œuvre d'accords plus larges sur le désarmement.

2. Pour veiller à la réalisation des engagements proposés, il faudrait créer un appareil de contrôle approprié. Pourraient y participer, par exemple, des représentants désignés (éventuellement *ad personam*) par les organes de l'O.T.A.N. et du Traité de Varsovie. Pourraient également y participer des citoyens ou des représentants d'Etats ne faisant partie d'aucun groupement militaire en Europe. La procédure concernant la nomination, l'activité et les comptes rendus des organes de contrôle peut être établie d'un commun accord.

IV

La forme la plus simple établissant les engagements des Etats composant la zone, serait la conclusion d'un accord international à ce sujet. Cependant, afin d'éviter les complications que certains Etats pourraient entrevoir dans une telle solution, on pourrait :

1. donner à ces engagements la forme de quatre déclarations unilatérales, ayant le caractère d'engagements internationaux déposés auprès d'un dépositaire choisi d'un commun accord ;

2. donner aux engagements des grandes puissances la forme d'un document commun ou de déclarations unilatérales (voir point 1 du même paragraphe) ;

3. donner aux engagements des autres Etats dont les forces armées sont stationnées sur le territoire de la zone, la forme de déclarations unilatérales (voir point 1 du même paragraphe).

Sur la base de ces propositions, le gouvernement de la République Populaire de Pologne propose d'entamer des pourparlers pour élaborer d'une manière plus détaillée le plan de création de la zone dénucléarisée, les documents et les garanties s'y rapportant ainsi que les modalités de mise en œuvre des engagements pris.

Le gouvernement de la République Populaire de Pologne est fondé pour affirmer que l'adoption de la proposition concernant la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale facilitera l'aboutissement à un accord sur une limitation appropriée des armements conventionnels et des forces armées étrangères stationnées sur le territoire des Etats de la zone.

Source : *La Documentation française*.

Annexe 7

Déclaration du Comité consultatif politique du pacte de Varsovie sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe (extrait), Bucarest le 5 juillet 1966

Les pays signataires de la présente déclaration estiment que le moment est venu d'adopter des mesures visant à la diminution, tout d'abord, de la tension militaire en Europe. Le meilleur moyen d'y parvenir serait de supprimer simultanément les alliances militaires existantes, la situation actuelle le permet. Les gouvernements de nos Etats ont maintes fois souligné qu'au cas où l'Alliance nord-atlantique cesserait toute activité, le Traité de Varsovie deviendrait caduc et qu'ils devraient être remplacés par un système de sécurité européenne. Aujourd'hui, ils réaffirment solennellement qu'ils sont prêts à liquider simultanément ces deux alliances.

Mais si les Etats signataires du Pacte nord-atlantique ne sont pas encore prêts à supprimer complètement ces deux blocs militaires, les Etats signataires de la présente déclaration considèrent qu'il est rationnel de parvenir dès maintenant à un accord au sujet de la liquidation des organismes militaires, tant du Traité nord-atlantique que du Pacte de Varsovie. Dans le même temps, ils déclarent que, tant que le bloc nord-atlantique existera et que les milieux impérialistes agressifs porteront atteinte à la paix dans le monde entier, les pays signataires du Traité de Varsovie, maintenant leur vigilance en éveil, sont résolus à accroître leur force et leur capacité de défense.

Dans le même temps, nous estimons qu'il est nécessaire que tous les Etats signataires du Traité nord-atlantique et du Pacte de Varsovie, ainsi que les pays qui ne font partie d'aucune alliance militaire, déploient des efforts sur une base bilatérale ou multilatérale afin de promouvoir la cause de la sécurité européenne.

3. A l'heure actuelle, les mesures partielles, visant à la détente militaire sur le territoire européen, prennent aussi une grande importance ; il s'agit :

de la liquidation des bases militaires étrangères ;

du retrait de toutes les troupes étrangères à l'intérieur de leurs frontières nationales ;

de la réduction, dans des proportions et dans des délais convenus, des effectifs des forces armées des deux Etats allemands ;

des mesures visant à écarter le danger d'un conflit nucléaire : la création de zones dénucléarisées et l'engagement par les puissances qui possèdent l'arme nucléaire de ne pas utiliser cette arme contre les Etats compris dans de telles zones, etc. ;

de la cessation des vols d'avions étrangers porteurs de bombes nucléaires au-dessus des territoires des Etats européens et de l'entrée dans les ports de ces Etats de navires sous-marins et de surface étrangers dotés d'armes nucléaires.

4. Tenant compte du danger que présentent pour la paix en Europe les prétentions nucléaires de la R.F.A., les Etats doivent déployer tous leurs efforts pour empêcher la R.F.A. d'avoir accès à l'arme nucléaire, sous quelque forme que ce soit, directement, ou indirectement par l'intermédiaire de groupes d'Etats, au droit de disposer exclusivement ou collectivement de cette arme. C'est de la manière dont ce problème sera résolu que dépend dans une large mesure l'avenir des peuples européens ainsi que celui d'autres peuples. Dans ce problème, on ne saurait admettre des mesures partielles.

5. L'inviolabilité des frontières constitue la base d'une paix durable en Europe. Dans l'intérêt de la normalisation de la situation en Europe, il faut que tous les Etats, situés tant en Europe qu'en dehors du continent européen, reconnaissent, en matière de politique extérieure, le caractère des frontières existant entre les Etats européens, frontières qui se sont établies après la plus dévastatrice des guerres de l'histoire de l'humanité, y compris de la frontière polonaise sur l'Oder-Neisse et des frontières existant entre les deux Etats allemands.

6. Le règlement pacifique de la question allemande répond aux intérêts de la paix en Europe. Les Etats socialistes représentés à la conférence sont disposés à continuer leurs recherches en vue de trouver une solution à ce problème. Cette solution doit tenir compte des intérêts de la sécurité de tous les pays intéressés, de la sécurité de l'Europe dans son ensemble.

Une analyse constructive de ce problème, ainsi que des autres aspects de la sécurité en Europe, n'est possible qu'en partant des réalités, tout d'abord de la reconnaissance du fait de l'existence des deux Etats allemands : la République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne. Dans le même temps, pour aboutir à un tel règlement, il faut que les deux Etats allemands reconnaissent les frontières existantes et renoncent à la possession de l'arme nucléaire.

La participation des deux Etats allemands, sur un pied d'égalité, au développement et au renforcement des relations de coopération inter-européenne dans divers domaines d'activité — politique, économique, technique, scientifique, culturelle — permettra à la classe ouvrière, à la paysannerie, aux intellectuels, à toute la popula-

tion d'apporter sa contribution, dans la mesure de ses possibilités et de sa capacité créatrice, à côté des autres nations européennes, à la cause du progrès et de la paix.

En ce qui concerne le problème de l'unification des deux Etats allemands, la voie menant à la réalisation de cet objectif implique la détente, le rapprochement progressif des deux Etats allemands souverains et leur entente mutuelle, des accords portant sur le désarmement en Allemagne et en Europe, sur la base du principe proclamant qu'un Etat allemand unifié sera un Etat réellement épris de paix, démocratique et que plus jamais il ne sera une source de danger pour ses voisins et pour la paix en Europe.

7. La convocation d'une conférence générale européenne en vue d'examiner les problèmes relatifs à la garantie de la sécurité en Europe et à l'établissement d'une coopération générale européenne revêtirait une grande importance positive. L'entente à laquelle on aboutirait à la conférence pourrait s'exprimer, par exemple, sous forme d'une déclaration européenne concernant la coopération dans l'intérêt du maintien et du renforcement de la sécurité européenne. Dans une telle déclaration on pourrait prévoir l'obligation pour les Etats signataires de tenir compte dans leurs relations des intérêts de la paix, de résoudre pacifiquement les problèmes litigieux, de se consulter et d'échanger des informations sur les problèmes qui présentent un intérêt commun, de contribuer au développement, par tous les moyens possibles, de leurs relations économiques, techniques, scientifiques et culturelles. Tous les Etats intéressés doivent pouvoir donner leur adhésion à cette déclaration.

Source : *La Documentation française.*

Annexe 8

Déclaration adoptée par les partis communistes et ouvriers d'Europe à Karlovy-Vary (extrait), le 26 avril 1967

II

Les partis communistes et ouvriers d'Europe soumettent à l'examen de l'opinion publique et de toutes les forces politiques et sociales intéressées un programme d'action visant à créer un système de sécurité collective fondée sur les principes de la coexistence pacifique entre Etats à systèmes sociaux différents.

Cela exige tout d'abord que tous les Etats admettent la réalité telle qu'elle s'est créée en Europe, pendant la période d'après-guerre. Ce qui signifie :

— La reconnaissance de l'inviolabilité des frontières existantes en Europe et, en particulier, de la frontière Oder-Neisse et de la frontière entre les deux Etats allemands :

— La reconnaissance de l'existence des deux Etats allemands souverains et égaux en droits — la République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne — ce qui suppose la renonciation de celle-ci à sa prétention de représenter toute l'Allemagne ;

— L'interdiction de l'accès de la Républi- Fédérale d'Allemagne à l'armement nucléaire sous quelque forme que ce soit, sous la forme dite « européenne », tout comme sous la forme multilatérale ou atlantique ;

— La reconnaissance de la non-validité de l'accord de Munich à partir du moment de sa conclusion.

Devant le mouvement ouvrier en Europe, ainsi que devant toutes les forces pacifiques et démocratiques, se pose la tâche d'assurer le développement des relations pacifiques et de la coopération entre tous les Etats européens sur la base des principes de la souveraineté et de l'égalité.

Pour cela, il s'agit de lutter pour une série d'objectifs qu'il est possible d'atteindre dans la situation nouvelle qui est créée et, notamment :

— La conclusion d'un accord entre tous les pays d'Europe excluant le recours ou la menace de recours à la force dans leurs relations, renonçant à l'ingérence dans les affaires intérieures et assurant, conformément aux principes de la charte de l'O.N.U., la solution de tous les litiges entre eux par des moyens uniquement pacifiques ;

— La normalisation des rapports entre tous les Etats et la République Démocratique Allemande, de même qu'entre les deux Etats allemands et entre Berlin-Ouest (entité politique particulière) et la République Démocratique Allemande ;

— La défense conséquente et le développement de la démocratie en République Fédérale d'Allemagne — que les leçons de l'histoire et les accords internationaux d'après-guerre donnent aux peuples le droit d'exiger — ce qui suppose le soutien de la lutte des milieux progressistes de la R.F.A. pour l'interdiction des organisations néo-nazies et de toute propagande revancharde, la renonciation aux lois d'exception, la liberté pour les démocrates et les forces pacifiques et la légalité du parti communiste allemand ;

— La conclusion d'un traité de non-dissémination des armes nucléaires, pas important vers l'arrêt de la course aux armements.

Le système de sécurité européenne doit inclure la reconnaissance du principe de la neutralité et le respect inconditionnel de l'inviolabilité des pays neutres. Une politique plus active de paix des pays neutres, leur contribution à la cause du désarmement favoriseraient la création d'un tel système.

Dans l'intérêt de tous les Etats, il est particulièrement important de liquider les barrières artificiellement érigées dans les rapports économiques entre les pays socialistes et les pays capitalistes d'Europe, ce qui favorisera une coopération effective allant jusqu'à de larges accords sur les terrains de la production et de la recherche.

C'est pour ouvrir une perspective de sécurité et de coopération européenne que nous nous prononçons résolument pour la conclusion d'accords visant des mesures partielles, en particulier sur le plan du désarmement, car elles créeraient un climat plus favorable à des accords plus étendus. Toutes les propositions faites dans ce domaine par les gouvernements, les partis, les organisations sociales, les hommes politiques, les scientifiques, méritent un examen attentif.

Parmi les propositions figurent notamment celles tendant au retrait des troupes étrangères des territoires des pays européens et à la liquidation des bases militaires étrangères, la création de zones désatomisées en Europe centrale, dans les Balkans, les pays danubiens, la Méditerranée, l'Europe du nord, de zones d'armements diminués ou gelés au niveau actuel et, d'une manière plus générale, de zones de paix et de coopération dans diverses régions du continent. Ces mesures, et d'autres qui peuvent être envisagées, renverseraient la tendance à la poursuite de la course aux armements.

L'approche de l'échéance de 1969, au terme de cinq années pour lesquelles a été conclu le Pacte atlantique, place de façon aiguë à l'ordre du jour la possibilité d'une alternative claire : arriver à une Europe sans blocs militaires.

Tout doit être fait pour un large mouvement des forces pacifiques de notre continent contre le renouvellement ou tout aménagement du Pacte atlantique. Ce mouvement est favorisé par la position constructive des Etats membres du Traité de Varsovie qui ont déclaré à maintes reprises, et encore répété solennellement dans leur déclaration de Bucarest, qu'ils sont prêts à la suppression simultanée des deux alliances.

Nous approuvons leur proposition de se mettre dès maintenant d'accord sur la liquidation des organisations militaires, tant de l'Atlantique nord que du Traité de Varsovie.

Nous nous déclarons prêts à soutenir toute initiative ou proposition ayant pour objectif la détente et le renforcement de la sécurité des peuples de notre continent.

C'est dans cet esprit que nous soutenons pleinement l'idée de la convocation d'une conférence de tous les Etats européens consacrée aux problèmes de la sécurité et de la coopération pacifique en Europe. Les initiatives tendant à convoquer les représentants de tous les parlements européens méritent également d'être appuyées.

Source : *Bulletin URSS*, n°3798, 27 avril 1967.

Annexe 9

Appel à tous les pays européens adopté par le Comité politique consultatif du pacte de Varsovie à Budapest, le 17 mars 1969

La République populaire de Bulgarie, la République Démocratique Allemande, la République populaire de Hongrie, la République populaire de Pologne, la République socialiste de Roumanie, la République socialiste tchécoslovaque et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, Etats membres du Traité de Varsovie et participant à la conférence du Comité consultatif politique, exprimant les aspirations de leurs peuples à vivre en paix et en bon voisinage avec les autres peuples européens, ainsi que leur ferme résolution de collaborer à établir un climat de sécurité et de coopération sur notre continent, s'adressent à tous les Etats européens avec l'appel qui suit en vue de multiplier les efforts tendant à renforcer la paix et la sécurité en Europe.

Le présent et l'avenir des peuples de l'Europe sont liés indissolublement au maintien et à la consolidation de la paix sur notre continent. Une sécurité véritable et une paix sûre peuvent être garanties si les industries, les affaires et l'énergie des Etats européens sont dirigées vers une détente, vers la solution des problèmes internationaux venus à maturité, en tenant compte des réalités et en réalisant une collaboration harmonieuse sur une base paneuropéenne.

La voie vers le bon voisinage, la confiance et la compréhension mutuelle dépendent de la volonté et des efforts des peuples et des gouvernements de tous les pays européens. L'Europe actuelle, telle qu'elle est sortie de la deuxième guerre mondiale, comprend plus de 30 Etats petits et grands différents d'après leur régime social, leur situation géographique et leurs intérêts. Mais, du fait de l'histoire, ils sont tenus de vivre côte à côte et personne n'y pourra rien changer.

De plus en plus de gouvernements, de parlements, de partis, de dirigeants politiques et publics sont pénétrés de la compréhension des responsabilités qui leur incombent devant les générations actuelles et futures, afin de ne pas permettre que l'Europe connaisse un nouveau conflit militaire. Cependant, en Europe, continuent à agir des forces qui tendent à mettre à l'actif du développement européen non pas le règlement des différends et des accords pacifiques mais des divisions et des fusées supplémentaires, de nouveaux programmes militaires conçus pour des dizaines d'années à venir. Avec eux agissent ceux qui n'ont pas retiré les leçons nécessaires des résultats de la deuxième guerre mondiale par laquelle ont été démantelés le militarisme et le nazisme allemands. Leurs tentatives sont une source de tension et occasionnent des complications dans les relations internationales.

Les pays participant à la conférence estiment de leur devoir de faire à l'avenir tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre l'Europe à l'abri de nouveaux conflits militaires, pour que la coopération entre tous les pays européens, indépendamment de leur structure sociale, puisse se développer dans toute son ampleur sur la base des principes de la coexistence pacifique.

Si complexes que soient ces problèmes en suspens, ils doivent être résolus pacifiquement, par voie de négociations, et non pas en utilisant la force ou en menaçant de le faire.

Ayant analysé la situation européenne, les Etats parties au Traité de Varsovie estiment que la sécurité européenne peut être réellement assurée grâce aux efforts conjugués de tous, compte tenu des intérêts de tous les Etats et peuples de l'Europe.

Voici trois ans bientôt que les Etats parties au Traité de Varsovie ont proposé à Bucarest de convoquer une conférence paneuropéenne qui examinerait les questions touchant à la sécurité du continent et à la coopération pacifique. Les contacts qui ont été établis depuis lors ont montré que pas un seul gouvernement européen ne s'est élevé contre l'idée d'une telle conférence et qu'il était réellement possible d'en envisager la réunion. Après la deuxième guerre mondiale, pas une seule fois les pays européens ne se sont réunis tous ensemble bien qu'il existât un très grand nombre de questions qui attendent d'être examinées autour d'une table de négociation. Si l'on considère qu'il y va de l'intérêt de la consolidation de la paix, il n'y a aucune raison sérieuse pour différer la convocation d'une conférence paneuropéenne.

Une telle conférence serait conforme aux intérêts de tous les Etats européens. Elle leur permettrait à tous de trouver ensemble la voie et les moyens qui mettraient fin à la division de l'Europe en groupements militaires et d'instaurer une coopération pacifique entre les pays et les peuples européens.

Toutefois, il existe dans le monde des forces qui s'emploient à maintenir la division sur notre continent, qui mènent une politique tendant à

surexciter les tensions, qui refusent une coopération pacifique entre les pays et les peuples, qui s'opposent à la réunion d'une telle conférence et à toutes les autres mesures visant à renforcer la sécurité européenne.

Les pays participant à la présente conférence sont convaincus qu'une coopération paneuropéenne était et demeure la seule alternative possible contre une confrontation militaire dangereuse, la course aux armements, les dissensions que les forces agressives s'emploient à développer en Europe afin de réduire à néant les résultats de la deuxième guerre mondiale et de retailler la carte de l'Europe.

Les Etats parties au Traité de Varsovie confirment leurs propositions qui s'opposent à la division du monde en blocs militaires, à la course aux armements et à la menace qu'elle fait peser sur la paix et la sécurité des peuples ; et ils confirment également les autres mesures et dispositions contenues dans la Déclaration de Bucarest de 1966 sur la sauvegarde de la paix et de la sécurité en Europe.

Il est d'une nécessité vitale pour les pays européens de prévenir tout nouveau conflit militaire, de renforcer les liens politiques, économiques et culturels entre tous les gouvernements, sur la base de l'égalité des droits, du respect de l'indépendance et de la souveraineté des Etats. Une sécurité européenne qui serait fondée sur un système solide créerait la possibilité objective, voire la nécessité d'entreprendre d'un commun effort de grands projets dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'hydrologie, de l'aéronautique et de la santé publique, dont le bien-être de la population du continent tout entier est directement tributaire. C'est précisément tout cet ensemble qui peut et doit être le fondement de la coopération européenne.

L'une des conditions fondamentales de la sécurité des pays européens est le respect des frontières qui existent actuellement en Europe, notamment de la frontière Oder-Neisse et des frontières entre la République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne, la reconnaissance du fait qu'il existe une République Démocratique Allemande et une République Fédérale d'Allemagne, le renoncement de la République Fédérale d'Allemagne à prétendre représenter la totalité du peuple allemand et son refus de posséder, sous quelque forme que ce soit, l'arme nucléaire. Berlin-ouest a un statut spécialisé et n'appartient pas à l'Allemagne occidentale.

Une mesure pratique favorable au renforcement de la sécurité en Europe serait la réunion, le plus tôt possible, des représentants de tous les Etats européens intéressés pour déterminer d'un commun accord et les modalités selon lesquelles cette conférence serait réunie et les questions à inscrire à son ordre du jour. Nous sommes prêts à examiner en même temps toute autre proposition relative à la préparation et à la convocation de cette conférence.

Les Etats participant à la conférence du Comité consultatif politique appellent tous les pays d'Europe à coopérer en vue de la réunion d'une conférence paneuropéenne et de la création des conditions indispensables pour que cette conférence soit couronnée de succès et réponde aux espoirs qu'elle suscite parmi les peuples.

Pour que cette entreprise majeure — qui constituerait un événement historique de la vie du continent — devienne réalité, les Etats membres de la conférence adressent à tous les peuples européens un appel solennel en vue de renforcer le climat de confiance et refuser dans ce but toute action pouvant envenimer l'atmosphère dans les rapports entre les Etats. Ils leur demandent de passer des déclarations générales sur la paix à des actes et à des mesures concrètes en vue de la détente et du désarmement, de la coopération et de la paix. Ils appellent tous les gouvernements européens à mettre en commun leurs efforts pour que l'Europe devienne un continent de coopération fructueuse entre nations égales en droit et un facteur de stabilité et de compréhension mutuelle pour le monde entier.

Source : Conférence du Comité des Dix-huit puissances sur le désarmement, Document ENDC/243.

Annexe 10

Illustrations

Conférence de presse du général de Gaulle, 4 février 1965.
Source : avenirfrance.fr

Charles de Gaulle en URSS, juin 1966.
Source : Centre national d'études spatiales (cnes.fr)

Charles de Gaulle en compagnie de Nicolas Ceausescu en Roumanie, 17 mai 1968.
Source : *L'Express.fr*

Georges Pompidou et Leonid Brejnev à Zaslavl, janvier 1973.
Source : Archives nationales.

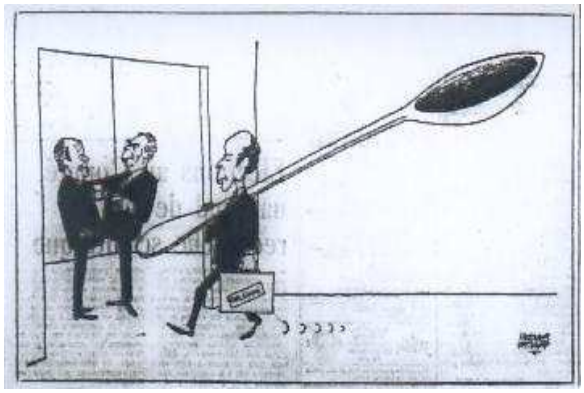
Georges Pompidou et Willy Brandt près de Cologne, 1972.
Source : www.europeandme.eu

La délégation française lors de la première phase de la CSCE à Helsinki le 3 juillet 1973. De droite à gauche, au 1er rang : Michel Jobert, Claude Arnaud (directeur d'Europe), Alain Pierret (conseiller CSCE), Gérard André (ambassadeur en Finlande). Au 2nd rang : Bernard Peyre (stagiaire de l'ENA), François Plaisant (conseiller d'ambassade). Source : collection personnelle de Monsieur Alain Pierret.

A gauche : Valéry Giscard d'Estaing lors de la troisième phase de la CSCE à Helsinki, 31 juillet 1975. A droite : à Helsinki avec Jean Sauvagnargues. Source : Archives nationales.

A gauche : Henry Kissinger, Valéry Giscard d'Estaing et Gerald Ford à l'ambassade des Etats-Unis. Helsinki, 1er août 1975. A droite : Avec le premier ministre grec Constantin Caramanlis (à gauche de la photo), le même jour. Source : Archives nationales.

A gauche : Giscard et Sauvagnargues reçoivent, à l'ambassade de France à Helsinki, la délégation polonaise conduite par Edward Gierek le 31 juillet 1975. A droite : Giscard en compagnie du maréchal Tito à Helsinki, le même jour. Source : Archives nationales.



Caricatures parues dans *Le Figaro* du 30 juillet 1975. A gauche, on reconnaît Giscard, Ford et Brejnev. Légende de l'image de droite : « 'L'équilibre, c'est l'expression la plus achevée du rapport des forces'. Henry Kissinger dans sa thèse de doctorat consacrée au Congrès de Vienne ». Cette caricature du Congrès de Vienne représente, assis autour de la table, Helmut Schmidt, Valéry Giscard d'Estaing, Gerald Ford et Leonid Brejnev. Kissinger est debout entre les deux derniers. Harold Wilson est derrière lui.

Le Figaro, 1er août 1975. Image de droite : Wilson, Schmidt, Ford et, le dos tourné, Giscard. Le portrait de Jobert est accroché au mur. Légende : « Si on ne peut même plus tricher entre amis » (*Marius*, Marcel Pagnol).

Caricature de Gerald Ford brandissant l'Acte final avec sa signature. *To stink* signifie « puer ».
Source : Gerald R. Ford Library (aucune précision sur le journal dans lequel est parue cette image).

Index

A

Abrassimov, Piotr, 165, 288, 316, 317, 337, 683
accord Gymnich, 422, 653
accord sur la prévention de la guerre nucléaire, 308, 382, 392, 412
Acheson, Dean, 74
Acte final d'Helsinki, 379, 398, 406, 407, 414, 422, 432, 435, 436, 437, 440, 441, 442, 446, 448, 450, 451, 453, 454, 455, 457, 458, 459, 468, 470, 473, 476, 477, 478, 484, 485, 494, 495, 497, 499, 502, 512, 513, 527, 535, 538, 556, 557, 559, 560, 564, 565, 567, 571, 572, 584, 586, 587, 588, 594, 595, 604, 605, 606, 607, 619, 623, 629, 630, 636, 639, 640, 653, 661, 662, 663, 670, 673, 674, 675, 676, 678, 680, 681, 688, 720, 743, 747, 749, 783, 784
Adenauer, Konrad, 46, 47, 52, 59, 62, 65, 67, 68, 71, 75, 78, 79, 81, 88, 101, 109, 290, 711, 788
Afghanistan (invasion soviétique), 70, 437, 493, 675, 677, 680
Alexandre de Yougoslavie, 106
Alexandre Ier, 88
Alexandrov, Viktor, 233
Alliance atlantique, 17, 42, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 87, 90, 97, 98, 103, 104, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 127, 129, 135, 142, 144, 146, 147, 150, 151, 153, 154, 157, 158, 160, 161, 165, 167, 169, 170, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 187, 188, 189, 192, 198, 199, 202, 203, 204, 206, 207, 208, 212, 213, 216, 218, 221, 222, 226, 233, 235, 237, 238, 239, 245, 246, 247, 251, 252, 253, 254, 255, 259, 261, 262, 263, 264, 267, 269, 270, 271, 273, 275, 278, 279, 280, 281, 287, 288, 292, 296, 300, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 314, 320, 328, 333, 334, 335, 336, 338, 340, 341, 344, 345, 346, 348, 349, 353, 354, 355, 356, 357, 360, 368, 375, 381, 382, 383, 385, 388, 390, 391, 392, 393, 395, 396, 398, 399, 400, 401, 406, 408, 415, 416, 417, 419, 431, 439, 440, 442, 447, 451, 459, 463, 467, 474, 475, 476, 485, 495, 496, 503, 504, 505, 507, 508, 509, 511, 512, 519, 529, 530, 533, 554, 558, 561, 575, 583, 584, 585, 589, 591, 603, 609, 623, 629, 631, 632, 634, 635, 636, 644, 648, 651, 654, 656, 659, 667, 671, 675, 677, 679, 686, 691, 694, 720, 721, 722, 724, 726, 733, 734, 738, 742
Alphand, Hervé, 144, 145, 154, 158, 159, 160, 185, 188, 189, 190, 191, 199, 200, 205, 210, 234, 239, 240, 241, 244, 270, 272, 273, 276, 279, 296, 305, 311, 314, 316, 322, 333, 336, 337, 340, 356, 357, 363, 366, 367, 369, 685, 687, 689, 711
Amalrik, Andreï, 268, 673
André, Gérard, 191, 280, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 327, 336, 342, 344, 345, 346, 348, 349, 352, 353, 359, 360, 363, 364, 365, 367, 368, 369, 370, 372, 373, 374, 375, 410, 417, 445, 454, 521, 535, 537, 555, 556, 629, 647, 661, 662, 664, 665, 666, 674, 716, 721, 730, 740, 786
Andréani, Jacques, 10, 108, 141, 142, 151, 152, 160, 169, 170, 173, 190, 191, 204, 206, 207, 208, 211, 212, 219, 222, 239, 278, 314, 316, 319, 333, 349, 354, 363, 365, 369, 381, 396, 406, 411, 413, 415, 416, 417, 418, 423, 424, 426, 431, 435, 437, 439, 443, 445, 447, 460, 467, 468, 470, 472, 478, 491, 496, 498, 502, 513, 517, 522, 525, 526, 529, 533, 535, 546, 555, 556, 573, 574, 579, 580, 591, 595, 607, 630, 647, 648, 650, 653, 656, 667, 670, 673, 675, 676, 678, 681, 711, 718, 720, 731
Andropov, Iouri, 354, 443, 606
année de l'Europe (projet), 308, 309, 310, 377, 382, 388, 391, 392, 396, 401, 420, 554
appel de Prague, 200, 201, 203, 240, 686
appel de Reykjavik, 251, 302
Archipel du Goulag (*L'*), 389, 444, 445, 446, 543, 571
Arnaud, Claude, 195, 210, 215, 231, 245, 261, 277, 278, 280, 312, 316, 329, 343, 357, 374, 386, 464, 470, 487, 521, 522, 620
Aron, Raymond, 130, 379, 380, 448, 452, 453, 715
Attila, 87, 654
Attlee, Clement, 45
autodétermination des peuples, 93, 343, 345, 457, 459, 460, 461, 463, 469, 471, 474, 493, 495, 513, 514, 607
Axen, Hermann, 291

B

Bahr, Egon, 133, 137, 164, 167, 184, 185, 186, 192, 193, 213, 216, 224, 227, 233, 234, 235, 239, 240, 249, 289, 292, 302, 405, 406, 419, 483
Bahr-papier, 233, 239
Ball, George, 300, 717
Balzac, Honoré de, 546
Barthou, Louis, 106
Baudet, Philippe, 83, 104, 112, 114, 123, 124, 130, 131, 356, 459
Beaumarchais, Jacques de, 146, 148, 152, 154, 163, 201, 204, 206, 213, 233, 234, 246, 251, 271, 280, 288, 312, 370, 527
Beria, Lavrenti, 56, 57
Besançon, Alain, 445
Bidault, Georges, 44
Bindschelder, Rudolf, 341
blocus de Berlin, 45

Bohlen, Charles, 118
Boisdeffre, Pierre de, 9, 444, 445
Boissieu, Alain de, 160
Bonner, Elena, 673
Boulganine, Nikolaï, 56
Boumediene, Houari, 361, 364
Bourguiba, Habib, 361, 364
Bouteflika, Abdelaziz, 364, 646, 666
Bozo, Frédéric, 9, 43, 44, 52, 54, 55, 63, 64, 65, 68, 72, 73, 74, 81, 97, 99, 117, 119, 125, 142, 146, 147, 149, 159, 169, 175, 176, 182, 187, 226, 310, 392, 436, 440, 474, 616, 677, 678, 679, 716, 724, 726, 734, 735
Brandt, Willy, 108, 126, 132, 133, 134, 137, 138, 140, 144, 153, 158, 160, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 172, 174, 176, 178, 183, 184, 185, 186, 193, 197, 202, 203, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 238, 242, 243, 244, 245, 246, 251, 256, 257, 258, 267, 276, 279, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 299, 300, 302, 303, 304, 305, 306, 317, 320, 323, 324, 325, 331, 333, 337, 367, 368, 371, 372, 385, 405, 406, 421, 427, 462, 466, 483, 589, 614, 616, 620, 652, 672, 683, 711, 717, 732, 736
Brejnev (doctrine), 162, 187, 189, 200, 204, 208, 218, 253, 270, 271, 338, 341, 342, 346, 370, 381, 457, 459, 474, 482, 485, 486, 487, 488, 489, 493, 494, 495, 522
Brejnev, Leonid, 93, 101, 102, 104, 122, 123, 163, 170, 171, 172, 173, 188, 202, 205, 224, 225, 232, 233, 242, 243, 250, 251, 254, 271, 272, 280, 285, 286, 288, 289, 291, 292, 295, 296, 299, 300, 301, 303, 304, 306, 307, 308, 311, 317, 319, 324, 330, 332, 336, 337, 338, 339, 342, 346, 347, 348, 354, 356, 358, 360, 367, 368, 372, 375, 379, 382, 383, 386, 387, 390, 397, 398, 399, 400, 402, 411, 426, 427, 428, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 446, 448, 452, 453, 454, 455, 463, 464, 465, 466, 469, 485, 490, 509, 513, 515, 519, 523, 524, 526, 527, 528, 529, 532, 533, 534, 545, 547, 549, 551, 567, 572, 573, 576, 582, 588, 597, 602, 604, 605, 606, 609, 613, 620, 626, 634, 640, 652, 669, 675, 676, 683, 690
Briand, Aristide, 48, 270
Brodsky, Joseph, 538
Brosio, Manlio, 202, 203, 207, 208, 213, 216, 226, 301
brouillage radio, 264, 334, 355, 568, 574, 575, 576, 577, 582, 583, 586
brutalisation des masses, 41
Budapest (appel), 172, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 189, 190, 191, 192, 265, 686
Bukovsky, Vladimir, 443, 711
Bundy, McGeorge, 448, 730
Buttigieg, Anton, 662, 709, 710

C

Calcul (plan), 569
Callaghan, James, 397, 421, 468, 518, 605, 653
Calvin, Jean, 415
Campiche, Samuel, 318
Caramanlis, Constantin, 433, 655, 662, 667
Carrère d'Encausse, Hélène, 444, 721
Carter, Jimmy, 328, 382, 391, 396, 436, 531, 674, 675, 734, 738
Castlereagh, Lord, 503
Ceausescu, Nicolas, 84, 112, 119, 138, 139, 150, 161, 210, 223, 396, 404, 409, 430, 431, 511, 662, 678, 710
Chaban-Delmas, Jacques, 222, 223, 241, 257, 293, 298, 451, 615, 685
Chalidze, Valery, 443
changement pacifique des frontières, 125, 340, 397, 406, 419, 436, 442, 450, 459, 462, 463, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 489, 490, 493, 672, 679
Charlemagne, 86, 87
Charles Quint, 87
Charte 77, 673, 674, 680
Chazelle, Jacques, 416, 426, 500, 517, 518, 523, 524, 544, 548, 549, 551, 555, 556, 560, 562, 563, 568, 569, 570, 571, 572, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 591, 594, 595, 596, 597, 600
Cheysson, Claude, 677
Chirac, Jacques, 400, 422, 429, 437, 489, 501, 511, 533, 548, 549, 552, 553, 563, 634, 678
choc pétrolier de 1973, 309, 310, 362, 391, 392, 393, 395, 435, 447, 611, 623, 632, 635, 643, 644, 646, 649, 650, 652, 667, 679
Cholokhov, Mikhaïl, 539
Chtcharansky, Anatoly, 673
Churchill, Winston, 42, 45, 175, 493, 588
CIA, 17, 429, 497, 574, 594, 599, 740
cinéma (coopération), 268, 355, 539, 541, 542, 543, 550, 551, 554, 556, 574, 579, 580, 774, 775, 776, 777, 778
circulation de l'information, 161, 209, 263, 265, 267, 318, 323, 328, 348, 354, 355, 356, 357, 358, 375, 381, 415, 419, 428, 436, 448, 488, 493, 495, 497, 499, 507, 515, 516, 517, 520, 524, 525, 526, 532, 533, 534, 536, 539, 540, 541, 549, 552, 553, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 587, 590, 598, 603, 613, 616, 628, 630, 632, 637, 659, 666, 671, 688, 691, 703, 754, 756, 759, 760, 761, 764, 767, 769, 772, 773, 774, 775, 777, 781, 782
coexistence pacifique, 82, 93, 127, 172, 296, 338, 339, 381, 383, 408, 440, 447, 452, 501, 567, 616
COMECON/CAEM, 17, 82, 122, 214, 326, 330, 331, 332, 352, 618, 620, 621
Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (ECE), 17, 618, 621, 622, 623, 633, 640

Commission européenne, 260, 263, 324, 330, 352, 419, 423, 613, 618, 623, 629
Communauté européenne, 17, 46, 65, 77, 98, 99, 108, 116, 122, 124, 159, 163, 172, 174, 175, 176, 182, 196, 207, 208, 219, 226, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 276, 280, 292, 308, 309, 311, 312, 315, 318, 320, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 341, 342, 344, 350, 351, 352, 366, 371, 373, 387, 388, 390, 392, 393, 399, 403, 407, 408, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 426, 431, 432, 459, 460, 462, 466, 470, 472, 487, 493, 497, 513, 520, 524, 529, 530, 539, 542, 546, 548, 555, 568, 574, 576, 577, 591, 592, 594, 595, 609, 610, 611, 612, 613, 618, 619, 620, 621, 622, 627, 628, 629, 630, 639, 640, 643, 647, 655, 660, 666, 667, 691, 695, 722, 781
Communauté européenne de défense (CED), 17, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 54
conditions de travail des hommes d'affaires, 265, 386, 580, 613, 624, 626, 628, 630, 640
condominium soviéto-américain, 63, 73, 77, 81, 102, 111, 114, 120, 124, 134, 138, 139, 154, 159, 164, 177, 178, 197, 205, 220, 230, 237, 254, 260, 281, 293, 301, 305, 306, 307, 308, 324, 333, 338, 345, 348, 350, 366, 371, 375, 377, 381, 383, 391, 410, 412, 426, 501, 509, 584, 610, 671
Confédération européenne (projet), 679
conflit israélo-arabe, 361, 364, 365, 555, 643, 646, 652, 658
conflit sino-soviétique, 66, 71, 80, 81, 82, 84, 91, 93, 102, 111, 125, 131, 139, 150, 164, 172, 175, 176, 177, 179, 181, 198, 225, 243, 290, 300, 308, 310, 320, 382, 392, 398, 614, 657, 670
confrontation idéologique, 89, 95, 99, 124, 210, 274, 330, 339, 354, 355, 357, 358, 359, 425, 437, 443, 446, 448, 497, 515, 517, 518, 519, 535, 537, 542, 544, 568, 588, 589, 607, 615, 634, 673, 675
Congrès de Vienne, 285, 342, 403, 432, 438, 453, 455, 502, 638
Conseil de l'Europe, 212, 263, 600
construction européenne, 42, 61, 113, 116, 174, 175, 196, 207, 233, 255, 257, 260, 262, 281, 283, 289, 299, 321, 322, 330, 332, 342, 345, 373, 377, 391, 393, 404, 419, 421, 432, 450, 482, 495, 507, 623, 655, 671, 677, 679
contacts humains, 208, 210, 242, 295, 296, 311, 316, 338, 355, 356, 357, 360, 397, 400, 408, 415, 416, 426, 430, 444, 453, 454, 458, 493, 497, 515, 516, 520, 522, 526, 529, 531, 533, 534, 539, 560, 586, 588, 589, 590, 591, 592, 594, 595, 596, 597, 602, 603, 604, 605, 617, 636, 659, 671, 676, 678, 680
Contamine, Claude, 579
convergence des modèles (théorie), 53, 94, 197, 223, 224, 241, 281, 350, 542, 597, 614, 615, 616, 619, 622, 641, 671, 675, 765
coopération économique et commerciale, 44, 82, 97, 111, 116, 125, 130, 151, 160, 166, 172, 176, 177, 179, 190, 195, 197, 265, 266, 331, 351, 353, 383, 389, 391, 395, 414, 427, 430, 457, 488, 540, 546, 556, 571, 609, 611, 612, 613, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 624, 626, 628, 629, 630, 633, 634, 636, 637, 639, 640, 641, 666, 691, 717, 720, 752, 753, 754, 756, 758, 759, 761, 768, 776
coopération industrielle, 223, 265, 457, 612, 614, 618, 624, 625, 626, 631, 632, 633, 636, 640, 641
Coopération politique européenne (CPE), 17, 157, 191, 206, 208, 218, 219, 220, 222, 223, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 269, 271, 273, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 284, 299, 303, 305, 309, 310, 313, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 326, 327, 328, 329, 330, 333, 335, 336, 346, 354, 356, 357, 362, 376, 386, 389, 391, 396, 403, 407, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 426, 428, 431, 458, 459, 460, 465, 466, 470, 474, 475, 476, 477, 482, 493, 497, 500, 517, 520, 523, 526, 534, 546, 552, 554, 571, 574, 576, 578, 583, 595, 596, 597, 610, 622, 629, 630, 632, 636, 639, 640, 649, 650, 653, 655, 658, 659, 660, 661, 663, 666, 667, 668, 671, 691
coopération scientifique, 60, 122, 123, 129, 180, 189, 200, 208, 209, 264, 296, 297, 321, 331, 350, 352, 353, 405, 413, 500, 540, 541, 553, 556, 557, 558, 559, 560, 564, 565, 609, 611, 612, 613, 620, 623, 632, 635, 636, 641, 671, 747, 753, 754, 756, 758, 759, 760, 761, 775, 779, 780, 781
Copenhague (sommet), 384, 393, 420
Coudenhove-Kalergi, Richard, 48, 85, 89, 330, 670
Courcel, Geoffroy de, 236, 254, 308, 309, 315, 318, 328, 329, 330, 343, 344, 345, 348, 353, 358, 364, 369, 373, 388, 401, 403, 408, 417, 418, 423, 434, 451, 465, 473, 480, 482, 486, 487, 488, 489, 490, 495, 525, 527, 570, 572, 594, 600, 647
course aux armements, 58, 76, 82, 382, 396, 506, 558
Couve de Murville, Maurice, 60, 68, 72, 79, 92, 100, 101, 103, 105, 107, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 129, 132, 134, 135, 136, 138, 142, 143, 144, 145, 148, 149, 158, 160, 162, 538, 683, 684, 685, 686, 712
crise de Berlin, 65, 66, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 80, 81, 84, 186, 238
crise de Cuba, 42, 61, 66, 74, 75, 76, 83, 90, 157, 247, 271, 457, 734
culture (coopération), 57, 60, 127, 131, 139, 161, 180, 189, 194, 197, 208, 209, 210, 213, 221,

222, 223, 230, 242, 255, 265, 266, 267, 268, 269, 295, 296, 311, 313, 316, 321, 327, 334, 338, 344, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 368, 371, 375, 376, 381, 384, 399, 406, 408, 413, 419, 436, 437, 443, 444, 448, 449, 455, 457, 458, 493, 494, 495, 499, 500, 515, 516, 517, 519, 520, 522, 523, 524, 525, 526, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 562, 575, 576, 579, 590, 616, 624, 659, 669, 671, 674, 680, 739, 746, 767, 774, 775, 776, 777, 778, 781
Cunhal, Alvaro, 448
Czyrankiewicz, Jôzef, 102

D

Daix, Pierre, 444, 446
David, Vaclav, 144
Davignon (rapport), 259, 283
Debré, Michel, 69, 70, 148, 149, 150, 158, 159, 162, 164, 165, 166, 169, 170, 174, 176, 182, 183, 185, 348, 350, 376, 683, 685, 712
Déclaration d'Ottawa, 394, 395
déclaration de Bucarest, 127, 132, 139, 180, 265, 609
Dejean, Maurice, 51, 82, 83, 131, 207
délivrance des visas, 153, 161, 209, 216, 264, 355, 580, 581, 587, 588, 598, 628, 630, 640, 674, 769, 771, 774
Demirel, Süleyman, 662, 709, 710
Denktash, Rauf, 661
désarmement, 10, 49, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 76, 89, 91, 113, 119, 120, 136, 143, 147, 148, 150, 153, 200, 208, 211, 212, 213, 221, 246, 251, 252, 253, 254, 255, 263, 283, 298, 299, 303, 305, 306, 347, 348, 349, 369, 370, 394, 405, 406, 410, 411, 413, 431, 457, 468, 503, 504, 506, 509, 511, 513, 644, 657, 665, 680, 718, 719, 724, 727, 737, 738, 739, 748, 749, 751
détente politique, 188, 283, 298, 299, 302, 303, 388, 408, 454, 514, 615, 671, 751
dialogue euro-arabe, 362, 421, 422, 643, 650, 652, 657, 658, 660, 663
dialogue interallemand, 192, 214, 217, 221, 227, 229, 241, 245, 251, 281, 286, 287, 289, 290, 483
dissidents, 211, 358, 377, 379, 386, 430, 437, 441, 442, 443, 445, 446, 447, 448, 450, 453, 455, 493, 502, 519, 538, 543, 567, 575, 588, 592, 604, 607, 673, 674, 678
Dobrynine, Anatoly, 397, 584, 592, 606
Dom Mintoff, 364, 645, 647, 656, 658, 660, 663, 666
Domenach, Jean-Marie, 444
Doubinine, Youri, 105, 109, 110, 113, 129, 141, 152, 316, 337, 357, 371, 406, 425, 432, 464, 501, 521, 522, 524, 526, 529, 548, 552, 563, 567, 572, 576, 577, 581, 594, 596, 606, 658, 666, 712
double décision de l'OTAN, 675
Douglas-Home, Sir Alec, 91, 94, 103, 127, 135, 139, 179, 180, 192, 200, 237, 273, 503, 683, 700, 734
droits de l'homme, 130, 189, 191, 210, 211, 261, 263, 266, 269, 295, 316, 320, 321, 327, 328, 334, 339, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 354, 356, 359, 379, 381, 386, 389, 406, 421, 430, 431, 436, 441, 442, 443, 444, 445, 447, 448, 449, 450, 453, 454, 455, 457, 458, 459, 460, 471, 472, 473, 493, 496, 498, 499, 500, 502, 513, 519, 531, 568, 576, 592, 604, 607, 659, 670, 671, 673, 674, 680, 681, 718, 721
droits et responsabilités quadripartites, 44, 51, 66, 72, 73, 74, 110, 124, 125, 134, 148, 153, 170, 183, 184, 185, 192, 193, 194, 209, 210, 216, 217, 218, 220, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 239, 241, 242, 245, 246, 249, 252, 254, 267, 270, 279, 281, 340, 416, 439, 458, 460, 468, 469, 476, 478, 479, 480, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 492, 510, 511, 513, 632, 672, 679, 687, 688, 689
Dubcek, Alexandre, 151, 154, 163
Duby, Georges, 562
Dulles, John Foster, 57, 69, 70, 789
Dumont, René, 635

E

échanges artistiques, 398, 499, 538, 539, 540, 575, 766, 778
échanges de livres, 209, 268, 355, 540, 541, 544, 545, 546, 555, 556, 571, 760, 775, 776, 777, 778, 782
Eden, Anthony, 47, 56, 588
éducation (coopération), 267, 268, 357, 415, 497, 516, 520, 521, 524, 525, 534, 535, 537, 540, 547, 557, 562, 564, 566, 567, 769, 770, 778, 779, 780, 782, 783, 784
égalité des principes, 346, 468, 471, 670
égalité souveraine, 270, 369, 458, 460, 462, 468, 470, 471, 472, 473, 479, 495, 501, 526, 590, 744, 751
Eisenhower, Dwight, 56, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 75, 80, 175, 176, 184, 503, 588
élargissement de la CE, 64, 220, 256, 257, 258, 259, 274, 296, 322, 323, 328, 357, 421, 540, 560, 587, 640, 655, 679, 753, 768, 773, 776, 777, 781
Enckell, Ralph, 275, 277, 280
Erhard, Ludwig, 80, 81, 83, 94, 99, 107, 108, 113, 114, 120, 125, 787
esprit de Genève, 380, 415
euromissiles (crise), 675, 677, 678, 680

F

Faline, Valentin, 171, 233
Faline-Semionov (rapport), 173, 177

familles (regroupement), 264, 334, 359, 388, 483, 516, 534, 589, 590, 592, 593, 594, 595, 598, 599, 604, 638, 676, 767, 769, 770, 777
Fanfani, Amintore, 68, 110, 120, 137
Faure, Edgar, 51, 54, 55, 56, 588
Faure, Philippe, 418, 424, 425, 431
Faure, Roland, 453
Fejtö, François, 444, 728
Fenwick, Millicent, 673
Fonds monétaire international (FMI), 681
Fontaine, André, 454, 716
Fontanet (circulaire), 637
Force nucléaire multilatérale (MLF), 17, 77, 80, 81, 82, 90, 92, 98, 101, 102, 104
Ford, Gerald, 9, 17, 380, 382, 388, 389, 390, 394, 395, 396, 397, 400, 401, 402, 404, 429, 432, 433, 434, 435, 436, 439, 440, 441, 442, 448, 453, 469, 492, 509, 511, 512, 516, 528, 530, 531, 532, 533, 547, 555, 573, 574, 583, 592, 602, 604, 605, 627, 634, 654, 655, 656, 657, 659, 674, 676, 696, 697, 709, 710, 712, 731, 785
formalités de voyage, 601, 603, 604
Fouchet, Christian, 65, 77, 321
Fourcade, Jean-Pierre, 549
Franco, Francisco, 329, 368, 373, 659, 722, 735, 737, 739
Fraser, Donald, 531
Froment-Meurice, Henri, 10, 58, 67, 70, 83, 131, 161, 162, 211, 222, 353, 404, 447, 711, 712
Funès, Louis de, 550

G

Galley, Robert, 310
GATT, 17, 352, 627
Gauchet, Marcel, 445
Gaulle, Charles de, 9, 42, 43, 53, 54, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 129, 130, 131, 133, 134, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 149, 150, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 173, 174, 175, 176, 177, 182, 185, 186, 187, 188, 191, 195, 196, 197, 198, 199, 202, 204, 209, 218, 219, 224, 226, 231, 240, 243, 256, 257, 260, 267, 274, 286, 298, 307, 320, 321, 323, 324, 339, 359, 363, 375, 376, 386, 393, 404, 428, 440, 455, 457, 466, 472, 474, 514, 536, 537, 549, 552, 557, 561, 566, 596, 613, 614, 615, 635, 654, 670, 672, 678, 680, 685, 687, 692, 712, 713, 723, 724, 725, 726, 727, 730, 735, 736, 737, 740, 742, 787, 790
Genscher, Hans-Dietrich, 467, 469, 482, 512
Geremek, Bronislaw, 562
Ghebali, Victor-Yves, 48, 49, 266, 338, 341, 342, 457, 461, 462, 468, 469, 472, 475, 477, 478, 497, 499, 502, 504, 512, 516, 536, 537, 538, 568, 587, 607, 612, 666, 718, 719, 721, 742
Gheorghiu-Dej, Gheorghe, 102
Gierek, Edward, 293, 432, 433, 434, 435, 438, 442, 575, 576, 602, 709, 710
Ginzburg, Alexandre, 673, 674
Girardet, Raoul, 448, 738
Giscard d'Estaing, Valéry, 9, 82, 187, 202, 210, 257, 359, 360, 367, 377, 380, 385, 386, 387, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 398, 399, 400, 401, 402, 406, 414, 420, 422, 426, 427, 428, 429, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 446, 448, 451, 452, 453, 469, 478, 492, 516, 517, 518, 528, 529, 532, 537, 547, 548, 549, 557, 569, 572, 573, 574, 587, 597, 613, 614, 615, 641, 655, 656, 659, 661, 662, 667, 668, 669, 675, 677, 683, 684, 694, 709, 710, 712, 723, 724, 737, 742, 796
glasnost, 678
Glucksman, André, 445
Goldberg, Arthur, 675, 676
Gomulka (plan), 91, 92
Gomulka, Wladislaw, 86, 91, 92, 104, 122, 127, 135, 136, 139, 142, 143, 147, 152, 179, 192, 200
Gorbatchev, Mikhaïl, 48, 170, 588, 641, 678, 679, 680, 728, 729
Gratchev, Andreï, 170
Grigorenko, Piotr, 443
Gromyko, Andreï, 72, 101, 103, 104, 105, 107, 108, 113, 114, 120, 121, 123, 124, 132, 136, 145, 147, 187, 188, 193, 205, 209, 212, 228, 233, 239, 246, 247, 250, 253, 261, 266, 267, 272, 277, 286, 287, 289, 296, 305, 316, 336, 337, 344, 363, 364, 367, 369, 370, 371, 374, 397, 398, 406, 407, 410, 411, 413, 414, 425, 429, 453, 458, 461, 466, 468, 469, 470, 471, 472, 475, 478, 484, 485, 489, 509, 511, 515, 520, 521, 522, 526, 527, 529, 532, 533, 536, 546, 547, 552, 577, 585, 586, 587, 592, 603, 605, 606, 607, 609, 643, 644, 664, 665, 683, 686, 687, 690, 700, 701
Grosser, Pierre, 607, 715, 725, 733, 736
groupe *ad hoc* des Neuf, 146, 260, 265, 315, 322, 351, 352, 353, 418, 419, 535, 546, 610, 613, 616, 618, 622, 623, 630, 647, 655
Grozev, (?), 239, 265, 683
guerre d'Algérie, 61, 75, 81, 87, 186, 211
guerre d'Indochine, 51, 54, 55, 70, 100, 394, 441
guerre de Corée, 45
guerre des Six Jours, 149, 648, 664
guerre du Kippour, 310, 379, 383, 393, 395, 420, 643, 645, 648, 652
guerre du Vietnam, 80, 82, 95, 100, 101, 104, 107, 109, 113, 118, 121, 123, 125, 135, 140, 152, 171, 175, 180, 238, 247, 284, 290, 300, 309, 328, 382, 389, 392, 441, 730, 731
Guillaume (affaire), 483

H

Hakkarainen, Petri, 109, 192, 244, 245, 292, 357, 719
Hallstein (doctrine), 115, 134
Hanhimäki, Jussi, 300, 301, 309, 370, 389, 390, 467, 469, 518, 530, 532, 533, 730, 731
Harkin (amendement), 531
Harmel, Pierre, 146
Hassner, Pierre, 444
Havel, Vaclav, 674
Heath, Edward, 158, 226, 254, 256, 257, 258, 289, 291, 297, 300, 321, 323, 325, 333, 339, 418, 421, 427, 653, 681, 684, 712, 732
histoire (discipline), 1, 9, 10, 54, 62, 66, 67, 74, 85, 86, 87, 88, 89, 93, 126, 127, 138, 146, 195, 219, 231, 283, 285, 289, 335, 360, 363, 364, 377, 379, 384, 394, 410, 413, 418, 452, 493, 535, 544, 561, 562, 563, 644, 670, 678, 716, 726, 737, 740, 744, 767, 771, 781
Hitler, Adolf, 87, 106, 133, 165, 359, 448, 449
Ho Chi Minh, 125
Honecker, Erich, 226, 249, 289, 290, 678, 709, 710
Husak, Gustav, 163, 173, 200, 709

I

identité européenne, 299, 321, 382, 384, 385, 391, 393, 420, 421, 671
institutionnalisation de la CSCE, 135, 146, 211, 243, 262, 272, 322, 332, 338, 366, 371, 373, 381, 389, 404, 406, 408, 409, 534, 622
intangibilité des frontières, 118, 128, 129, 142, 201, 203, 215, 234, 338, 342, 343, 461, 464
intégrité territoriale, 189, 200, 235, 240, 340, 458, 460, 462, 464, 465, 466, 467, 469, 470, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 479, 491, 655, 744, 745, 746, 749
interdépendance des principes, 343, 468, 471, 472, 474, 475
inviolabilité des frontières, 148, 197, 234, 240, 267, 296, 338, 342, 343, 344, 345, 346, 359, 366, 374, 375, 399, 411, 426, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 474, 475, 477, 479, 482, 489, 493, 496, 502, 510, 513, 515, 526, 527, 547, 605, 654, 655, 658, 672, 679
Ionesco, Eugène, 449, 452
Iosseliani, Iotar, 550

J

Jackson, Henry, 356, 389, 401, 441, 530, 531, 591, 604, 605, 624, 626
Jackson-Vanik (amendement), 530, 531, 591, 604, 605, 624, 626
Jeanne d'Arc, 86
Jelenski, Constantin, 448
Jeunes (échanges), 10, 88, 355, 450, 519, 589, 590, 599, 600, 761, 771, 778
Jivkov, Todor, 432, 662, 678, 684
Jobert, Michel, 222, 256, 309, 310, 329, 337, 362, 363, 364, 369, 374, 375, 383, 384, 385, 392, 393, 398, 399, 406, 407, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 421, 446, 451, 452, 454, 458, 509, 515, 516, 517, 520, 523, 536, 539, 542, 552, 562, 570, 590, 607, 614, 641, 643, 644, 646, 647, 648, 667, 690, 700, 701, 712, 726, 791
Johnson, Lyndon, 80, 90, 100, 107, 109, 117, 118, 120, 125, 146, 152, 158, 159, 164, 175, 712, 730, 731, 740
Josselson, Michael, 448
journalistes (dont conditions de travail), 243, 268, 355, 357, 380, 428, 443, 444, 454, 532, 533, 534, 548, 568, 569, 572, 573, 574, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 604, 674, 772, 773, 774, 786
Joxe, Louis, 49, 128, 738
Juifs soviétiques, 389, 441, 453, 531, 592, 604, 624, 626, 627, 740
Junktim, 232, 234, 236, 238, 250, 286, 287, 290, 292, 297, 301
Jurgensen, Jean, 201, 209, 216, 250, 270, 280

K

Kampelman, Max, 676
Karlovy-Vary (conférence), 139, 140, 144, 180
Kekkonen, Urho, 190, 432, 433, 434, 708, 709, 710
Kennan, George, 575
Kennedy, John F., 42, 65, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 89, 90, 176, 307, 325, 382, 717, 730, 731, 736
KGB, 17, 354, 430, 443, 447, 451, 498, 585, 606, 673, 674
Khrouchtchev, Nikita, 52, 54, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 79, 82, 83, 84, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 102, 113, 130, 172, 231, 503, 579, 588, 728
Kiesinger, Kurt, 108, 132, 134, 137, 140, 141, 142, 144, 145, 158, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 174, 176, 177, 184
Kissinger, Henry, 175, 176, 177, 182, 183, 184, 188, 193, 206, 218, 224, 225, 246, 247, 251, 253, 256, 259, 263, 288, 290, 300, 301, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 319, 324, 334, 346, 347, 348, 356, 370, 375, 377, 382, 383, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 404, 410, 422, 429, 436, 439, 441, 442, 458, 462, 466, 468, 469, 470, 490, 497, 511, 512, 521, 522, 530, 531, 532, 533, 547, 549, 561, 563, 574, 577, 578, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 591, 592, 595, 597, 598, 602, 603, 604, 605, 627, 652, 653, 654, 655, 656, 659, 663, 664, 665, 674, 697, 698, 713, 730, 731
Klein, Jean, 10, 59, 61, 106, 153, 221, 222, 341, 347, 403, 410, 414, 473, 477, 503, 504, 511, 711, 722, 727, 738, 739
Komsomol, 536

Kosciusko-Morizet, Jacques, 182, 199, 203, 205, 208, 275, 306, 310, 390, 391, 401, 571, 651, 655, 659
Kossyguine, Alexis, 86, 122, 132, 133, 136, 138, 140, 167, 202, 400, 428, 429, 478, 489, 511, 548, 553, 634, 683, 687
Kovalev, Anatoly, 145, 146, 154, 190, 292, 336, 343, 425, 465, 485, 501, 510, 519, 525, 526, 529, 534, 570, 584, 586, 606, 627, 629, 701
Kozyrev, (?), 190, 239, 244, 246, 247, 277, 690
Kreisky, Bruno, 293, 433, 709, 710

L

La Haye (sommet), 65, 78, 85, 157, 207, 218, 219, 221, 256, 259, 266, 324, 326, 366, 542
Lalouette, Roger, 139
Laloy, Jean, 49, 51, 67, 131, 207, 555
langues étrangères (diffusion), 529, 534, 565, 566, 771, 779, 782
Laniel, Joseph, 49, 50
Lazitch, Branko, 444
Le Goff, Jacques, 562, 563
Le Roy Ladurie, Emmanuel, 563
Leskinen, Väinö, 276
lettre sur l'unité allemande, 292, 343, 496
libre accès aux œuvres culturelles, 541, 542, 552, 553
libre circulation des idées, 209, 268, 296, 357, 538
Liébert, Georges, 444
ligne Oder-Neisse, 59, 62, 66, 67, 79, 91, 95, 101, 103, 105, 109, 114, 117, 118, 126, 127, 134, 137, 139, 140, 141, 144, 164, 165, 166, 168, 172, 174, 176, 178, 179, 180, 181, 186, 194, 200, 217, 227, 228, 231, 233, 234, 271, 589, 672, 679, 689
linkage, 138, 192, 198, 218, 244, 245, 246, 250, 251, 253, 260, 292, 301, 357, 373
Lipatti, Valentin, 486, 487
Lipkowski, Jean de, 187, 188, 204, 222, 240, 256, 257, 343, 690
Litvinov, Maxime, 270
Louis XIV, 86
Lucet, Charles, 103, 177, 182, 238, 241, 250, 261, 288, 301, 302, 345, 346, 508, 645

M

Macmillan, Harold, 64, 70, 73, 75, 77, 717, 725, 727, 730, 735
Maillard, Pierre, 555, 713, 725, 736
Maison commune européenne, 48
Makarios III, 654, 655, 662, 663, 709, 710
Malenkov, Gueorgui, 54, 56, 57
Malraux, André, 537, 740
mandats, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 322, 323, 326, 327, 328, 329, 333, 335, 336, 337, 341, 347, 364, 368
Mansfield, Mike, 147, 152, 197, 253, 302, 306
Mansholt, Sicco, 324
Mao Tsé-Toung, 82, 398
Marcellin (circulaire), 637
Marchais, Georges, 445, 448, 453
Maresca, John, 504, 510, 617, 713
mariages, 209, 516, 589, 590, 598, 599
Massigli, René, 54
Maurer, Ion Gheorghe, 84
Mavrommatis, Andreas, 655, 661, 662
MBFR, 17, 61, 124, 153, 212, 217, 224, 245, 247, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 272, 283, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 315, 320, 322, 324, 328, 333, 345, 347, 348, 349, 366, 371, 375, 376, 383, 384, 385, 388, 405, 408, 410, 440, 442, 452, 505, 506, 507, 508, 509, 513, 530, 532, 585, 591, 602, 603, 665, 672, 691, 694
McNamara, Robert, 76
Medici, Giuseppe, 159, 700, 701
Méditerranée, 64, 118, 161, 249, 338, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 376, 413, 417, 422, 433, 455, 507, 555, 635, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 686, 691, 741, 762, 767, 768, 787, 788
Medvedev, Roy, 443
Melville, Jean-Pierre, 550
Mende, Erich, 82
Mendelevitch, Lev, 342, 344, 365, 374, 474, 488, 504, 522
Mendès France, Pierre, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 723, 726
Messmer, Pierre, 635, 650, 713
mesures de confiance (MDC), 324, 333, 347, 414, 454, 457, 460, 503, 506, 508, 509, 512, 513, 650, 653, 657, 659, 660, 667, 676, 721, 722, 737, 749
Mitterrand, François, 98, 129, 225, 226, 436, 445, 446, 474, 677, 678, 679, 735, 742
Möckli, Daniel, 256, 257, 258, 259, 260, 262, 263, 264, 278, 302, 304, 308, 319, 321, 322, 323, 327, 329, 330, 333, 334, 335, 353, 382, 384, 386, 388, 390, 391, 392, 393, 397, 416, 419, 420, 421, 422, 427, 431, 496, 500, 520, 521, 530, 644, 652, 653, 671, 732
Molière, 68
Molotov, Viatcheslav, 48, 49, 50, 52, 55, 56, 57, 90, 94, 127
Monnet, Jean, 46, 54, 170, 257
Moro, Aldo, 94, 109, 137, 230, 237, 257, 258, 267, 422, 432, 619, 685, 709, 710
Mosse, George L., 41
Moyen-Orient, 64, 237, 247, 258, 260, 364, 386, 397, 420, 434, 508, 644, 649, 650, 651, 652, 653, 657, 658, 660, 663, 666, 667
Munich (accords), 91, 126, 133, 135, 144, 165, 173, 201, 228, 233, 449, 469
Mur de Berlin, 73, 211, 436, 497, 535, 593, 679
Mussolini, Benito, 106

N

Napoléon Ier, 87, 88, 285
Napoléon III, 88
Naszkowski, Marian, 92, 103, 113, 114
négociations et traité 2 + 4, 679
Nenni, Pietro, 183
neutralisation de l'Allemagne, 42, 47, 50, 51, 54, 57, 63, 67, 90, 92, 94, 113, 124, 131, 168, 212, 224, 225, 254, 260, 299, 300, 305, 388, 404, 405, 408, 440, 672
Niedhart, Gottfried, 103, 107, 164, 179, 286, 382, 405, 458, 462, 467, 468, 469, 470, 606, 616, 617, 718
Nixon, Richard, 158, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 184, 193, 195, 225, 230, 243, 246, 247, 248, 251, 253, 260, 263, 283, 284, 288, 289, 299, 300, 301, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 320, 328, 336, 337, 338, 356, 367, 382, 383, 384, 385, 389, 390, 391, 392, 394, 395, 396, 397, 401, 402, 411, 422, 466, 469, 591, 592, 626, 634, 652, 659, 688, 697, 698, 713, 716, 730, 731, 734, 739
non-intervention dans les affaires intérieures, 161, 201, 208, 211, 270, 339, 346, 374, 431, 458, 460, 472, 493, 494, 495, 500, 501, 513, 522, 526, 536, 571, 638, 655, 674, 675
non-recours à la force, 54, 90, 93, 105, 106, 126, 127, 133, 134, 139, 143, 145, 165, 172, 179, 201, 203, 208, 213, 215, 216, 217, 227, 228, 234, 267, 269, 272, 296, 338, 342, 343, 344, 345, 346, 349, 359, 366, 374, 411, 460, 461, 462, 463, 470, 472, 474, 475, 476, 477, 493, 528, 605, 654, 655, 658, 672, 748, 749
notification des manœuvres, 75, 221, 306, 347, 348, 349, 503, 504, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 657, 667, 749, 750, 751, 755
Novotny, Antonin, 162

O

Oberemko, Valentin, 152
Ophuls, Marcel, 551
opinion publique, 43, 57, 109, 147, 149, 162, 163, 196, 197, 279, 323, 368, 375, 380, 387, 389, 408, 421, 436, 442, 443, 444, 445, 450, 451, 453, 454, 468, 531, 542, 558, 583, 584, 589, 592, 603, 635, 660
Organisation des Nations Unies (ONU), 17, 50, 53, 58, 60, 69, 70, 93, 94, 103, 109, 110, 119, 120, 190, 191, 211, 219, 233, 235, 242, 259, 269, 271, 272, 273, 285, 286, 290, 292, 293, 314, 321, 341, 343, 345, 346, 350, 372, 383, 384, 407, 417, 439, 442, 448, 473, 475, 477, 480, 481, 483, 484, 487, 498, 499, 517, 520, 535, 554, 555, 568, 612, 618, 621, 633, 652, 666, 692, 738, 739, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 752, 755, 756, 761, 763, 764, 765, 768, 781, 784
Orlov, Youri, 673, 674
ORTF, 528, 569, 573, 574, 576, 579
Ortoli, François-Xavier, 618
Ostpolitik, 107, 109, 114, 124, 126, 129, 131, 132, 134, 137, 139, 142, 143, 144, 152, 163, 164, 165, 167, 168, 179, 183, 186, 203, 209, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 232, 234, 235, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 245, 247, 248, 250, 252, 258, 259, 260, 281, 286, 287, 290, 291, 292, 293, 294, 302, 321, 322, 324, 342, 343, 382, 396, 405, 406, 449, 479, 481, 492, 616, 672, 687, 689, 717, 732, 736, 737, 739
Ourmet, Henri, 416

P

pacte de Varsovie, 43, 55, 59, 60, 90, 91, 94, 95, 97, 101, 102, 103, 104, 112, 116, 121, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 135, 138, 139, 140, 143, 144, 150, 151, 153, 154, 157, 158, 161, 163, 172, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 190, 199, 200, 203, 204, 207, 209, 210, 213, 218, 219, 221, 226, 238, 247, 249, 253, 267, 268, 269, 273, 274, 275, 276, 278, 288, 294, 296, 303, 304, 305, 316, 320, 330, 332, 338, 350, 353, 355, 370, 372, 376, 383, 404, 417, 430, 431, 432, 438, 457, 462, 463, 467, 474, 476, 479, 505, 507, 521, 522, 524, 539, 545, 589, 590, 593, 607, 609, 611, 617, 619, 670, 673, 676, 678, 679, 727
pacte westphalien, 500, 670, 678
Pagnol, Marcel, 454
paix, 41, 50, 51, 52, 53, 66, 67, 70, 71, 72, 75, 80, 82, 83, 98, 104, 106, 107, 115, 124, 126, 195, 197, 198, 201, 213, 224, 228, 233, 234, 258, 287, 292, 297, 338, 339, 340, 341, 343, 355, 361, 365, 384, 390, 396, 398, 403, 411, 413, 442, 448, 450, 452, 453, 459, 461, 462, 464, 469, 476, 481, 499, 513, 515, 528, 540, 558, 590, 605, 607, 648, 649, 652, 657, 665, 716, 734, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 751, 752, 768, 769, 788, 789
paneurope, 22, 48, 84, 85, 87, 330, 359, 376
Paris (sommet), 322, 323, 324, 362, 619
Parti communiste français, 17, 43, 129, 187, 428, 444, 446, 449, 571, 609, 615, 677
Pasolini, Pier Paolo, 522
Patolitchev, Nikolaï, 82
Paul VI, 120, 786
Paul-Grégoire, Albert, 454
pays baltes (annexion par l'URSS), 396, 441, 442, 448, 461, 470, 676
Pays neutres et non-alignés, 17, 315, 483, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 492, 501, 503, 504, 505, 506, 508, 509, 510, 511, 513, 607, 667
perestroïka, 678
Pesic, (?), 209
Peter, Janos, 128, 129
Peyrefitte, Alain, 63, 74, 77, 81, 83, 85, 87, 88, 89, 100, 101, 111, 119, 123, 133, 142, 713

Pierret, Alain, 10, 319, 417, 517, 518, 522, 539, 543, 578, 598, 599, 602, 606, 616, 641, 656, 711, 713
Pilsudski, Josef, 106
Pimenov, Révolt, 268
Pinay, Antoine, 54
Pinochet, Augusto, 445, 497
Pisar, Samuel, 197, 437, 438, 613, 614, 717
Plaisant, François, 10, 169, 173, 219, 285, 318, 416, 418, 424, 436, 439, 465, 467, 474, 478, 488, 711
Plan Marshall, 44, 620
Pleven, René, 46
Podgorny, Nicolaï, 137, 266, 345
Poher, Alain, 187
Pompidou, Georges, 9, 107, 133, 138, 140, 149, 157, 158, 168, 174, 175, 177, 178, 187, 189, 191, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 202, 203, 204, 207, 208, 211, 213, 215, 216, 218, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 230, 231, 232, 235, 237, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 249, 251, 252, 256, 257, 258, 259, 260, 266, 267, 270, 276, 279, 280, 281, 283, 286, 287, 288, 289, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 316, 317, 320, 321, 323, 324, 325, 326, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 337, 339, 342, 347, 348, 350, 351, 354, 355, 358, 360, 361, 362, 363, 367, 369, 371, 372, 376, 377, 383, 384, 385, 386, 390, 391, 392, 393, 395, 398, 402, 410, 411, 412, 413, 418, 420, 421, 427, 428, 439, 440, 446, 451, 458, 464, 465, 466, 467, 477, 492, 498, 501, 517, 523, 524, 526, 529, 537, 545, 551, 552, 567, 568, 569, 573, 590, 613, 614, 615, 619, 620, 625, 626, 633, 635, 637, 643, 659, 672, 677, 681, 683, 684, 687, 688, 690, 693, 694, 712, 713, 723, 724, 725, 727, 731, 732, 742
Potsdam (conférence), 44, 45, 85, 123, 145, 193, 229, 233, 249, 482, 485, 735
Poudade, Paul, 10, 108, 139, 169, 173, 219, 342, 354, 416, 424, 606, 675, 711
Poujade, Robert, 634
Prečan, Vilém, 561
Première Guerre mondiale, 85, 87, 787
Printemps de Prague, 143, 151, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 168, 171, 178, 181, 187, 192, 215, 270
protection de l'environnement, 107, 265, 350, 351, 414, 609, 610, 611, 613, 619, 620, 622, 623, 628, 629, 631, 633, 634, 635, 636, 639, 640, 666, 720, 752, 760, 761, 762, 763, 764, 766, 768, 777, 778, 782
Puaux, François, 66, 84, 105, 113, 119, 124, 129, 141, 148, 297, 312, 315, 324, 326, 327, 328, 338, 343, 344, 346, 355, 358, 361, 363, 366, 417, 420, 482, 483, 485, 494, 496, 513, 554, 567, 590, 597, 619, 620, 632, 648, 650, 653
Pugwash (déclaration), 558

Q

question allemande, 42, 44, 45, 46, 47, 50, 53, 56, 57, 59, 61, 63, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 79, 90, 93, 99, 101, 102, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 137, 142, 143, 148, 152, 153, 163, 164, 166, 167, 168, 171, 175, 176, 178, 179, 184, 185, 186, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 203, 208, 212, 213, 215, 217, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 234, 235, 237, 242, 256, 260, 271, 274, 287, 290, 291, 292, 293, 294, 299, 300, 302, 310, 320, 321, 327, 334, 339, 340, 359, 387, 396, 439, 440, 443, 457, 458, 461, 462, 463, 466, 470, 472, 474, 478, 480, 488, 492, 495, 514, 516, 517, 534, 588, 589, 592, 593, 595, 672, 678, 685, 718, 734, 736, 787, 788
question chypriote, 361, 379, 386, 414, 429, 431, 433, 462, 485, 486, 496, 644, 645, 646, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 743, 785

R

Radio Free Europe, 441, 574, 575, 576, 577, 583, 740
Radio Liberty, 574, 575, 576, 577, 583, 586, 740
Raimond, Jean-Bernard, 196, 198, 230, 231, 246, 288, 295, 317, 337, 351, 368, 386
Rainer, 237, 287, 290, 291, 292, 683
Rapacki (plan), 58, 59, 60, 61, 63, 66, 86, 90, 91, 92, 94, 103, 109, 113, 120, 121, 124, 134, 135, 136, 138, 142, 147, 148, 152, 252, 299, 303, 406, 438, 452
Rapacki, Adam, 94
Rapallo (traité), 91, 168, 173, 242, 254, 256, 258, 303, 321
Rapport Harmel, 27, 125, 146, 147, 151, 152, 157, 182, 187, 188, 206, 218, 671
Ratti, Luca, 107, 109, 719
Reagan, Ronald, 532, 605, 676, 716, 730
realpolitik, 176, 441, 442
réarmement allemand, 46, 49, 51, 52, 53, 55, 76, 101, 103, 106
réciprocité des échanges, 331, 352, 389, 504, 543, 559, 581, 586, 587, 612, 614, 616, 619, 624, 626, 627, 628, 629, 630, 750, 751, 752, 774
Recommandations d'Helsinki, 374, 409, 412, 414, 473, 551, 590, 611, 621, 626, 691, 751
reconnaissance de la RDA, 82, 91, 101, 109, 111, 125, 129, 151, 181, 185, 193, 203, 214, 217, 228, 241, 293, 440
refus du bloc à bloc, 75, 103, 135, 138, 146, 154, 159, 161, 183, 185, 186, 187, 198, 204, 205, 206, 212, 213, 218, 221, 224, 232, 242, 252, 255, 261, 275, 277, 281, 296, 298, 299, 300, 332, 333, 335, 357, 362, 365, 390, 417, 619, 620, 643, 645, 660, 677

règlement pacifique des différends, 91, 93, 201, 270, 341, 457, 460, 472, 476, 477, 478, 655, 745, 748, 749
Renard, Pierre-Henri, 416
respect des lois et coutumes, 358, 376, 473, 495, 521, 523, 524, 525, 571, 640
Révolution des Œillets, 379, 446, 441, 453, 651
Rey, Marie-Pierre, 58, 63, 82, 84, 89, 102, 104, 116, 123, 130, 158, 161, 171, 172, 186, 188, 196, 242, 244, 249, 250, 264, 268, 269, 286, 295, 330, 331, 332, 353, 354, 358, 425, 430, 440, 443, 446, 450, 451, 519, 538, 544, 550, 562, 566, 600, 601, 606, 609, 613, 614, 616, 617, 625, 626, 635, 716, 722, 725, 727, 728, 729
Reykjavik (appel), 125, 147, 153, 165, 221, 254, 506
Richard, Pierre, 550
Richard, Robert, 416, 641
Richelieu, cardinal de, 394
rideau de fer, 59, 62, 73, 84, 93, 97, 103, 113, 116, 117, 123, 153, 157, 160, 173, 204, 209, 218, 219, 255, 283, 284, 292, 321, 327, 332, 350, 367, 372, 437, 442, 446, 497, 505, 536, 538, 541, 542, 544, 553, 559, 587, 588, 591, 593, 613, 614, 617, 619, 631, 640, 657
Robin, Gabriel, 10, 51, 108, 226, 242, 386, 387, 390, 399, 400, 402, 404, 406, 427, 470, 471, 477, 501, 505, 509, 520, 538, 545, 546, 547, 557, 711, 728
Rocard, Michel, 187, 674
Rogers, William, 182, 183, 185, 217, 222, 223, 250, 288, 317, 414, 683
Romano, Angela, 336, 610, 719, 722, 727
Roosevelt, Franklin D., 42, 86, 159, 175, 670
Rose, François de, 269, 287, 304, 306, 307, 308, 315, 334, 335, 339, 340, 345, 346, 348, 353, 355, 360, 366, 451, 459, 505, 507, 508, 578, 716, 728, 734
Rougagnou, Michel, 10, 416, 424, 426, 429, 579, 711
Rumor, Mariano, 184
Rumsfeld, Donald, 308
Rush, Kenneth, 394, 395, 400, 401, 529, 555
Rusk, Dean, 79, 81, 100, 111, 112, 116, 125, 134, 148, 164, 165, 169, 170

S

Saint-Siège, 200, 314, 359, 433, 498, 499, 589, 721, 743
Sakharov, Andreï, 443, 444, 446, 453, 519, 673
Saliba, (?), 365, 700, 701
salles de lecture, 437, 533, 541, 543, 545, 546, 547, 548, 549, 551, 552, 557, 773
SALT, 17, 188, 197, 220, 247, 248, 252, 254, 298, 300, 301, 305, 306, 307, 348, 369, 382, 388, 397, 401, 405, 408, 411, 442, 506, 507, 508, 694, 739
samizdats, 443, 673
Sauvagnargues, Jean, 232, 237, 241, 245, 270, 279, 340, 343, 344, 368, 388, 401, 405, 406, 409, 427, 438, 439, 440, 451, 468, 469, 471, 472, 473, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 489, 490, 491, 501, 512, 515, 516, 517, 527, 528, 529, 546, 551, 574, 576, 605, 632, 656, 684, 737
Scheel, Walter, 215, 217, 234, 237, 241, 245, 248, 286, 287, 294, 298, 300, 316, 336, 337, 358, 367, 368, 373, 399, 414, 419, 429, 466, 512, 700, 701
schéma de la CSCE, 279, 280, 311, 313, 324, 366, 367, 372, 373
Schmidt, Helmut, 126, 385, 395, 396, 400, 406, 422, 434, 435, 440, 453, 462, 469, 470, 482, 532, 547, 589, 602, 675, 678, 709, 710, 713, 734, 736
Schoenborn, Benedikt, 78, 79, 80, 81, 84, 88, 94, 99, 100, 107, 108, 115, 119, 126, 133, 137, 140, 144, 160, 165, 166, 167, 171, 175, 176, 177, 184
Schröder, Gerhard, 78, 114, 118, 121, 125
Schumann, Maurice, 196, 198, 199, 202, 205, 206, 207, 209, 210, 212, 213, 215, 216, 217, 219, 221, 222, 223, 230, 237, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 252, 253, 255, 257, 261, 265, 266, 267, 268, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 285, 286, 287, 288, 291, 293, 294, 298, 299, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 311, 312, 316, 317, 329, 333, 334, 335, 336, 337, 355, 358, 367, 368, 371, 373, 375, 410, 683, 684, 687, 690
Schwartz, Laurent, 107, 164, 328, 382, 391, 444, 652, 731, 734
Seconde Guerre mondiale, 41, 42, 46, 58, 62, 67, 76, 83, 85, 87, 94, 104, 131, 148, 172, 179, 181, 186, 205, 207, 218, 220, 225, 237, 242, 274, 281, 283, 284, 287, 292, 298, 320, 339, 342, 359, 365, 382, 402, 413, 427, 435, 445, 474, 487, 492, 497, 503, 515, 535, 537, 557, 568, 589, 624, 670, 672
sécurité collective, 42, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 58, 93, 104, 106, 118, 270, 381, 408, 439, 452, 504, 507, 679, 721
Semionov, Vladimir, 171, 202
Seydoux, François, 51, 62, 126, 150
Seydoux, Roger, 102, 107, 126, 151, 165, 171, 185, 187, 190, 201, 202, 212, 213, 214, 222, 227, 236, 240, 244, 277, 291, 292, 296, 307, 317, 330, 332, 336, 337, 339, 350, 351, 356, 358, 367, 371, 598, 713
Sherer, Albert, 525, 584, 663, 665
Signoret, Simone, 550
Silvestrini, Monseigneur, 344
Snyder, Sarah, 328, 388, 391, 396, 397, 436, 525, 532, 719, 731, 741
Soames, Christopher, 175, 177, 184, 196, 256
Société des Nations (SDN), 48, 106, 270, 415, 725
Solidarnosc, 673, 676, 680

Soljenitsyne, Alexandre, 266, 268, 389, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 453, 454, 455, 498, 519, 532, 533, 539, 542, 543, 571, 573, 575, 677
Sonnenfeldt, Helmut, 305, 663, 665
sous-comité CSCE des Neuf, 260, 261, 264, 265, 322, 329, 343, 354, 355, 357, 363, 407, 409, 418, 458, 459, 476, 481, 513, 520, 546, 583, 626, 629, 636, 644, 655, 663
Soutou, Georges-Henri, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 62, 66, 71, 76, 93, 100, 138, 143, 151, 163, 171, 188, 194, 197, 198, 214, 223, 231, 232, 233, 241, 247, 250, 260, 294, 379, 385, 395, 406, 440, 455, 550, 558, 575, 715, 716, 717, 724, 725, 727, 728, 737, 740
souveraineté des Etats, 46, 52, 86, 87, 94, 103, 118, 119, 127, 148, 163, 179, 187, 189, 190, 201, 208, 227, 229, 252, 269, 270, 324, 326, 331, 338, 345, 346, 359, 370, 372, 374, 381, 431, 453, 460, 462, 465, 470, 472, 473, 480, 489, 493, 494, 495, 500, 502, 514, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 539, 542, 545, 551, 567, 571, 577, 591, 607, 612, 637, 655, 657, 670, 720, 744, 746, 748
Spoutnik, 59, 80
Staden, Berndt von, 233, 234, 297, 315, 335, 338, 355, 366
Staline, Joseph, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 67, 83, 84, 86, 127, 159, 270, 445, 448, 515, 670, 728, 740
statu quo politique et territorial européen, 42, 50, 55, 56, 57, 58, 67, 70, 71, 72, 84, 85, 86, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 101, 105, 106, 107, 109, 112, 113, 117, 118, 123, 127, 130, 135, 136, 140, 142, 143, 144, 146, 151, 155, 157, 159, 163, 164, 165, 167, 168, 171, 173, 175, 181, 187, 189, 191, 194, 202, 203, 208, 210, 216, 217, 218, 223, 225, 227, 231, 236, 237, 238, 240, 242, 243, 254, 262, 267, 273, 274, 276, 279, 303, 333, 338, 339, 344, 359, 366, 367, 374, 376, 381, 398, 406, 407, 408, 436, 439, 440, 442, 453, 455, 457, 459, 460, 461, 465, 467, 470, 477, 493, 502, 513, 516, 529, 586, 589, 605, 606, 610, 620, 658, 672, 673, 676
statut de Berlin, 216, 220, 230, 231, 236, 240, 479, 689, 737, 788
Stoph, Willi, 232, 235
Suites de la CSCE, 405, 407, 408, 478, 674, 675, 676, 691, 749, 783
Suri, Jeremi, 259, 731
Svoboda, Ludvik, 162

T

Tarkovski, Andreï, 550
télévision (coopération), 101, 123, 268, 400, 453, 493, 528, 550, 551, 556, 567, 569, 574, 583, 586, 772, 773, 774, 777, 778, 782, 786
Thomas, Daniel, 341, 344, 346, 607
Tiné, Jacques, 148
Tito, Josip Broz, 199, 248, 270, 368, 433, 487, 662, 709, 710
Totterman, (?), 313
tourisme, 116, 209, 265, 352, 355, 589, 590, 600, 601, 623, 762, 765, 766, 771, 778
Tourtchine, Valentin, 673
traité de l'Elysée, 78, 79, 80, 81, 83, 98, 99, 109, 321
traité de Moscou, 233, 234, 236, 240, 241, 242, 244, 245, 286, 287, 290, 332, 342, 474, 496, 616
Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP), 17, 140, 145, 148, 166, 411
Traité de sécurité collective en Europe, 48
traité sur l'interdiction des essais nucléaires (NTB), 17, 81
travailleurs migrants, 415, 601, 636, 637, 638, 766, 767, 777
troisième phase de la CSCE, 359, 367, 369, 380, 381, 388, 389, 395, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 428, 431, 432, 433, 435, 440, 441, 447, 454, 470, 502, 529, 582, 606, 651, 659, 661, 662, 663, 664, 666, 667
Truman, Harry, 45, 68, 75

U

Ulbricht, Walter, 66, 112, 214, 226, 229, 235, 249
UNESCO, 297, 358, 372, 407, 534, 535, 537, 542, 554, 555, 558, 564, 743, 761, 774, 781, 784
Union de l'Europe occidentale (UEO), 17, 52, 53, 55, 258, 384, 385, 412
Union économique et monétaire (UEM), 17, 219, 256, 322
Union européenne, 48, 116, 323, 336, 346, 420, 422
Urban, Jan, 437
U-Thant, Maha Thray Sithu, 119, 120, 121

V

Vaïsse, Maurice, 51, 62, 63, 64, 65, 67, 71, 73, 75, 78, 84, 86, 87, 88, 101, 118, 129, 149, 166, 324, 392, 566, 724, 726, 734
Ventura, Lino, 550
Vercingétorix, 86
Vernant, Jean-Pierre, 563, 716, 723
Vimont, Jacques, 319, 323, 343, 344, 348, 383, 411, 418, 419, 423, 462, 475, 519, 521, 522, 524, 537, 543, 547, 548, 567, 568, 627, 629, 631
Vinogradov, Sergueï, 60, 67, 69, 70, 73, 79, 84, 102, 110, 111, 687
Viot, Pierre, 406, 439, 550
Vlassov, Andreï, 445
Voice of America, 441, 574, 575, 576
Voznessenski, Andreï, 538

W

Westad, Odd Arne, 10, 43, 382, 497, 518, 591, 592, 633, 651, 680, 715, 716, 717, 726
Wilson, Harold, 109, 175, 256, 258, 275, 397, 421, 433, 434, 454, 492, 582, 605, 652, 656, 684, 709, 710, 722, 725, 730, 731, 785
Wisner, Frank, 575
Wormser, Olivier, 137, 145, 147, 161, 167, 408, 485, 488, 490, 491, 492, 600, 713

Y

Yakir, Piotr, 443
Yalta (conférence), 1, 42, 85, 86, 95, 98, 99, 100, 119, 158, 159, 320, 338, 383, 392, 457, 474, 605, 670, 677, 679, 681, 715, 735
Yevtushenko, Yevgeny, 538

Z

Zola, Emile, 546
Zorine, Valerian, 102, 105, 106, 107, 116, 140, 144, 145, 148, 154, 158, 159, 162, 168, 185, 197, 206, 245, 272, 273, 354, 359, 373, 374, 606

Adieu Yalta ? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

Résumé

A partir de 1965, l'URSS cherche à profiter de la politique de « détente, entente, coopération » lancée par le général de Gaulle auprès des pays du pacte de Varsovie pour obtenir, *via* une conférence sur la sécurité européenne, le gel de l'ensemble des frontières du continent et la reconnaissance de la mainmise soviétique sur l'Europe de l'Est. Sauf que la France, partisane au contraire d'une détente censée aboutir au dépassement de l'ordre bipolaire issu de la guerre froide, n'entend pas entériner le *statu quo* politique et territorial européen. Dès 1969, la France décide peu à peu de se servir du projet de conférence pour promouvoir sa vision de l'Europe : la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe doit d'une part favoriser le rapprochement entre tous les peuples du continent et d'autre part encourager chaque nation à s'exprimer en son nom propre, en dehors des alliances militaires.

Lorsque trente-trois Etats européens, les Etats-Unis et le Canada se réunissent, de 1972 à 1975, pour négocier le contenu du futur Acte final de la CSCE, les Français tentent, avec leurs partenaires de la Communauté européenne, de faire de la conférence le prolongement multilatéral de la politique gaullienne de détente. Dans cette optique, ils veillent d'abord à ce que les frontières puissent être modifiées de façon pacifique : il s'agit de permettre à l'Allemagne d'être un jour réunifiée. Ils œuvrent également pour que la conférence facilite la coopération culturelle et la circulation des personnes entre l'Est et l'Ouest, le but étant, selon le président Pompidou, de transmettre aux pays communistes le « virus de la liberté » et d'enfoncer un coin dans le système des blocs.

Mots clés : CSCE, France, guerre froide, détente, frontières, droits de l'homme

Goodbye Yalta ? France, Detente, and the Origins of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1965-1975.

Abstract

From 1965, the USSR sought to take advantage of the French policy of détente launched by General de Gaulle towards the Warsaw Pact's countries to set the borders in Europe and to obtain Western acknowledgment of the Soviet control over Eastern Europe. But France was in favour of a détente which would lead to overcome bipolarity created by the Cold War ; it did want to confirm the European political and territorial *status quo*. From 1969, France gradually decided to use the conference project to point out its vision of Europe: the Conference on Security and Cooperation in Europe had to promote the coming together of peoples of the whole continent and to encourage each nation to speak with its own particular voice, outside military alliances.

When thirty-three European countries, the United States and Canada met, from 1972 to 1975, in order to negociate the Final Act's content, the French and their European Community partners tried to make the conference a multilateral continuation of the Gaullist policy of détente. From this perspective, they first made sure that borders could be changed by peaceful means: it was crucial to reserve the German people's right to be reunified. They also acted to make the CSCE facilitate cultural cooperation and movement of persons between East and West. According to President Georges Pompidou, the main goals were to transmit the "freedom virus" to the communist countries and to drive a wedge into the bipolar system.

Keywords : CSCE, France, Cold War, Detente, borders, human rights

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3
ED 514 – Ecole doctorale des Etudes anglophones, germanophones et européennes
EA 2291 – Intégration et Coopération dans l'Espace Européen
Institut du Monde Anglophone
5, rue de l'Ecole de Médecine
75006 PARIS