Rapport de la Commission des Affaires générales de l'Assemblée de l'UEO, Les implications politiques de la conférence sur la sécurité européenne (Rapport Nessler) (30 novembre 1971)

Légende: Le rapport sur les implications politiques de la conférence sur la sécurité européenne, présenté le 30 novembre 1971 par Edmond Nessler, au nom de la Commission des Affaires générales de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), retrace l'historique de la proposition soviétique relative à la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne et considère les avantages que présente la conjoncture pour envisager son ouverture dans des brefs délais.

Source: Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Actes officiels. Dix-septième session ordinaire. Deuxième partie. Décembre 1971. III Documents de séance. Bruxelles: U.E.O.

Copyright: (c) WEU Assembly - Assemblée de l'UEO

URL:
http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_des_affaires_generales_de_l_assemblee_de_l_ueo_les_implications_politiques_de_la_conference_sur_la_securite_europeenne_rapport_nessler_30_novembre_1971-fr-37df12c7-508f-4e6d-8a85-0278881dfb4f.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Les implications politiques de la conférence sur la sécurité européenne (30 novembre 1971)

RAPPORT [1] présenté au nom de la Commission des Affaires Générales [2] par M. Nessler, rapporteur

Table des matières

PROJET DE RECOMMANDATION
sur les implications politiques de la conférence sur la sécurité européenne
EXPOSÉ DES MOTIFS
présenté par M. Nessler, rapporteur
A. Introduction
B. Conditions générales
C. Les conditions actuelles
D. Les problèmes
E. Conclusions

Projet de recommandation sur les implications politiques de la conférence sur la sécurité européenne

L'Assemblée,

Constatant que les relations entre les puissances occidentales et les pays de l'Europe de l'Est connaissent actuellement d'importantes modifications ;

Estimant que l'on pourrait espérer que le succès d'une conférence sur la sécurité européenne ait un effet favorable sur les négociations concernant le désarmement ;

Rappelant qu'une réduction inconsidérée des moyens de défense de l'Occident risque de mettre en question les fondements mêmes de la paix ;

Considérant que les puissances occidentales doivent exiger, dans tout traité concernant la souveraineté et les frontières des pays européens, que les garanties accordées soient les mêmes pour tous ;

Rappelant que le Conseil de l'O.T.A.N., d'une part, les six pays membres de la C.E.E., d'autre part, ont entrepris des consultations approfondies en vue de la préparation de la conférence sur la sécurité européenne,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De saisir la chance que constitue l'élargissement de la C.E.E. pour harmoniser la politique des pays de l'Europe occidentale en vue de la solution des problèmes de l'Europe centrale, de la normalisation des relations Est-Ouest en Europe et de la sécurité européenne ;

2. De veiller à ce qu'un éventuel retrait de forces américaines stationnées en Europe n'aboutisse pas à une réduction unilatérale du niveau des forces en Europe occidentale ;

3. De considérer les exigences d'une conférence sur la sécurité européenne aussi bien en ce qui concerne sa préparation minutieuse que du point de vue de sa date et du lieu de sa réunion ;

4. De promouvoir une politique de coopération économique et culturelle entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest ;

5. De subordonner une politique de désarmement général, simultané, progressif et contrôlé à l'aboutissement des négociations sur la sécurité et sur la coopération entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest.

Exposé des motifs (présenté par M. Nessler, rapporteur)

A. Introduction

1. Depuis qu'en 1969 les pays du Pacte de Varsovie ont proposé aux pays d'Europe occidentale la tenue d'une « conférence paneuropéenne », la question se trouve posée de savoir dans quelle mesure les pays occidentaux ont intérêt à la réunion d'une telle conférence. Il n'est pas douteux que l'Union Soviétique et ses alliés y attachent un grand prix, mais ce ne serait pas une raison suffisante pour que les pays occidentaux aient à en rejeter le principe. Au cours des échanges de communiqués entre les pays du Pacte de Varsovie et les pays membres de l'O.T.A.N., ces derniers ont obtenu que le titre même de la conférence soit modifié et qu'elle s'appelle « conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » et que, d'autre part, les Etats-Unis et le Canada y participent sur un pied d'égalité avec les pays de l'Europe occidentale.

2. En effet, une conférence sur la sécurité européenne peut présenter un certain nombre d'avantages, aussi bien pour les pays occidentaux que pour les pays de l'Europe de l'Est. Tout d'abord, parce qu'elle peut créer un climat psychologique et politique qui rendrait plus facile l'évolution de l'ordre international et permettrait d'aboutir à des mesures de désarmement sérieuses dont profiteraient les peuples de part et d'autre de ce qui constitue encore un rideau de fer. Il convient, toutefois, de ne pas considérer que la seule perspective de la réunion d'une telle conférence permet de brûler les étapes dans le domaine du désarmement. Celui-ci ne peut guère être que le résultat d'une véritable détente. Il ne constitue pas, en lui-même, la détente et, si l'on veut que la conférence se déroule dans des conditions permettant son succès, il importe que l'équilibre des forces sur lequel repose la paix en Europe depuis plus de vingt ans subsiste jusqu'à ce qu'un ordre nouveau soit élaboré.

3. En second lieu, une conférence sur la sécurité européenne peut ne pas limiter ses travaux aux seules questions de sécurité, mais devrait également développer la coopération entre les deux parties de l'Europe. Ce développement serait d'autant plus précieux qu'une amélioration des relations commerciales entre l'Est et l'Ouest serait particulièrement nécessaire à un moment où des menaces sérieuses semblent planer sur le développement du commerce entre l'Europe et les Etats-Unis, sans que, bien entendu, l'Europe orientale puisse occuper la place des Etats-Unis dans le commerce européen.

4. Ajoutons que, si la tenue d'une conférence sur la sécurité européenne pouvait aboutir à des accords permettant ou facilitant les échanges des personnes et des idées entre les deux parties de l'Europe, cela devrait hâter une évolution que certains observateurs croient déjà voir se dessiner et qui rapproche l'Europe occidentale et l'Europe orientale, non seulement par des accords politiques, mais surtout grâce à une évolution parallèle de sociétés industrielles qui, à l'Est comme à l'Ouest, sont obligées de répondre aux défis que posent les mutations de l'économie, des techniques et des sociétés modernes et qui fait que, par-delà les idéologies divergentes, les problèmes à résoudre sont de plus en plus souvent analogues.

5. Enfin, si elle parvient à fonder la sécurité européenne sur des bases solides, une telle conférence peut, au moins à longue échéance, créer une situation qui favoriserait la désagrégation progressive des blocs militaires et assurerait ainsi à chaque société nationale la possibilité d'une évolution plus libre.

6. Néanmoins, il est évident que la réunion d'une telle conférence présente un certain nombre de dangers que les espoirs qu'elle suscite n'autorisent pas à négliger. Il convient, tout d'abord, de prendre garde à ce que la perspective de la conférence ne rende pas plus difficile à l'opinion d'accepter de nouveaux sacrifices financiers nécessaires à la défense de l'Occident. Aujourd'hui déjà, l'on voit se dessiner un certain relâchement de l'effort de défense dans plusieurs de nos pays. Le gouvernement américain doit résister à de fortes pressions internes qui le poussent à dégager une partie de ses forces actuellement stationnées en Europe. Plusieurs puissances européennes ont été amenées à laisser décroître, au cours des dernières années, la part de leur revenu national consacrée à la défense. D'autre part, si sa préparation devait être insuffisante ou si elle était mal conduite du côté occidental, la conférence sur la sécurité européenne pourrait aboutir à diviser l'Occident et à l'amener à faire à la partie adverse des concessions importantes qui ne seraient pas justifiées par une contrepartie équitable.

7. Il semble, néanmoins, à votre rapporteur, que ces dangers sont mineurs, parce qu'ils peuvent être évités

par une sérieuse préparation à l'intérieur du groupe des puissances occidentales. Finalement, même si la conférence ne pouvait aboutir, des inconvénients majeurs pourraient être évités. Il serait, en effet, beaucoup plus grave qu'aux yeux de l'opinion, les gouvernements occidentaux apparaissent comme les responsables de l'échec de la conférence ou du fait qu'elle ne se soit pas réunie. Il semble donc difficile, quelles que soient les réserves que l'on puisse faire sur les résultats auxquels peut aboutir la conférence sur la sécurité européenne, de ne pas répondre aux vœux exprimés par les puissances de l'Europe orientale et de refuser au moins le principe de la conférence qu'ils proposent.

B. Conditions générales

8. Votre rapporteur n'a pas voulu alourdir son exposé par de trop abondantes citations, et il a préféré présenter dans un document annexe les principaux textes de caractère public intéressant la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne. Cela lui permettra de ne retenir, dans la suite des démarches qui, jusqu'à présent, ont préludé à cette conférence, que celles qui lui paraissent aujourd'hui encore significatives.

9. La première constatation que l'on peut tirer de cette histoire, c'est que la proposition d'une conférence sur la sécurité européenne s'inscrit dans une ligne qui est celle de la politique européenne de l'Union Soviétique et de ses alliés, au moins depuis 1954, date à laquelle M. Molotov, alors Ministre soviétique des affaires étrangères, avait fait la première proposition en ce sens. Depuis lors, le gouvernement polonais a présenté plusieurs propositions qui visaient au gel des armements nucléaires en Europe et à la création de zones démilitarisées, puis l'appel de Budapest et les démarches qui ont suivi ont donné un aspect nouveau aux propositions soviétiques.

10. Le retour à ces documents permet de discerner avec une quasi-certitude l'essentiel des objectifs soviétiques et surtout le premier d'entre eux, longuement évoqué déjà en 1954, et qui est de donner, malgré l'absence de traité de paix avec l'Allemagne, un caractère définitif à toutes les frontières de fait qui ont été établies au lendemain de la guerre en Europe centrale et orientale, et notamment aux frontières orientales de l'Allemagne. En second lieu, il s'agit de confirmer la prépondérance soviétique en Europe orientale.

Il n'est pas douteux que les Soviétiques et leurs alliés ont également pour but le maintien de la division de l'Allemagne en deux Etats et d'empêcher que la République fédérale n'accède à la puissance atomique.

11. Une seconde série d'objectifs, qui n'est naturellement pas évoquée dans les propositions soviétiques, mais qui paraît assez évidente, a été de diviser le camp occidental et de modifier l'équilibre des forces en faveur du Pacte de Varsovie, notamment grâce à un retirait des forces américaines stationnées en Europe.

12. De toute façon, les frontières de 1945, la prépondérance soviétique en Europe orientale, la division de l'Allemagne sont des faits contre lesquels l'Occident ne peut rien, s'il n'est pas disposé à faire la guerre pour les modifier. Il lui est donc possible de reconnaître les frontières de 1945 qu'il a d'ailleurs admises en fait depuis 26 ans, même si les fondements de ce droit peu vent paraître très contestables. Il y a lieu, néanmoins, de souligner qu'une fraction importante de l'opinion allemande demeure très réticente à l'égard de cette éventualité.

13. Au contraire, la division de l'Occident et un bouleversement de l'équilibre européen constitueraient, aujourd'hui encore, un danger extrême ment grave pour la survie de la civilisation occidentale et doivent être évités à tout prix. C'est parce qu'ils ont vu ces dangers que, pendant long temps, les pays occidentaux ont refusé d'envisager toute solution qui eût renforcé le statu quo en Europe orientale en même temps qu'il eût abouti à la division du Pacte atlantique. Dans la mesure où l'appel de Budapest ne préjugeait pas les bases sur lesquelles serait établi le nouveau système de sécurité européen, ils ont examiné sérieusement, dans le cadre de l'O.T.A.N. en particulier, la perspective d'une telle conférence et ils ont précisé un certain nombre de conditions indispensables à leurs yeux à sa tenue.

14. Ils ont d'abord exigé que les Etats-Unis et le Canada soient invités à y participer. Une telle condition était indispensable puisque, dans le cas contraire, deux des membres de l'Alliance atlantique auraient eu l'impression que l'Europe occidentale traitait sans eux avec l'Union Soviétique et que, par conséquent, c'est

contre eux qu'un système européen aurait pu se constituer. Il est bien évident que l'isolement de l'Europe occidentale face à la puissance soviétique comporterait de graves inconvénients, sinon des dangers.

15. En second lieu, les Occidentaux ont exigé de l'Union Soviétique et de ses alliés la garantie qu'ils respecteraient le statut de Berlin-ouest et de ses habitants. Là aussi, il s'agissait d'une condition indispensable, étant donné l'importance et la gravité des crises que l'Union Soviétique a suscitées dans le passé à propos de Berlin et de ses communications avec l'Allemagne occidentale. De son côté, la République fédérale entend obtenir de la R.D.A. l'établissement d'un modus vivendi permettant aux populations des deux Etats allemands de pratiquer les échanges de personnes, d'idées et de produits qui sont naturels entre deux fractions d'un même peuple.

16. En troisième lieu, les Occidentaux ont repoussé l'idée soviétique selon laquelle les réductions de forces en Europe auraient dû toucher par priorité les troupes stationnées en territoire étranger. En effet, une telle mesure eût abouti au retrait des forces américaines stationnées en Europe et l'on sait quelles difficultés il eût fallu surmonter pour les y ramener en cas de crise, tandis que, malgré leur retrait, les forces soviétiques seraient restées à proximité d'un éventuel champ de bataille européen. Au contraire, une réduction touchant l'ensemble des forces de chaque camp pouvait présenter la possibilité d'une solution plus équilibrée.

17. Enfin, une conférence sur la sécurité européenne dans laquelle eût été envisagé le sort des frontières et des pays de l'Europe centrale ne pouvait être convoquée tant que ce que l'on a appelé longtemps le problème allemand n'aurait pas connu un règlement satisfaisant. Il fallait que les relations entre la République fédérale et les différents pays de l'Europe orientale, non seulement se soient améliorées, mais qu'elles soient fondées sur un accord donnant satisfaction aux deux parties. C'est une telle normalisation que le gouvernement de la République fédérale a recherchée dans les relations qu'a nouées le Chancelier Brandt avec le gouvernement de la R.D.A., notamment lors de l'entrevue de Cassel.

C. Les conditions actuelles

18. Il se trouve qu'aujourd'hui, la plupart des conditions imposées par les Occidentaux sont à peu près remplies ou semblent assez près de l'être. D'abord, l'Union Soviétique et ses alliés ont cessé de s'opposer au principe d'une participation américaine et canadienne à une éventuelle conférence sur la sécurité européenne et, par conséquent, la réunion même de la conférence ne risque plus de provoquer une division du camp occidental.

19. D'autre part, ils ont admis le principe d'une réduction générale des forces stationnées en Europe et non plus de la réduction des seules forces stationnées en territoire étranger.

20. En troisième lieu, au cours de l'été 1971, les puissances tutrices sont parvenues à un accord sur le statut de Berlin-ouest et la garantie de ses relations avec l'Occident. Cet accord ne constitue évidemment qu'un cadre et il appartient désormais à la République fédérale et à la République Démocratique Allemande de s'entendre sur les modalités d'application de cet accord. Les négociations qui ont été entamées à ce sujet semblent difficiles, car le gouvernement de Pankow paraît vouloir reprendre dans le détail une partie de ce que les Soviétiques semblaient avoir cédé dans l'accord global. Néanmoins, la volonté soviétique de parvenir à une entente sur l'affaire de Berlin ne semble pas douteuse. Certes, l'accord sur Berlin présente un certain nombre d'inconvénients. Il n'ouvre guère la porte à une évolution permet tant une solution définitive du problème berlinois. Il ne prévoit pas la suppression du mur et, s'il accorde certains avantages aux habitants de Berlin-ouest, il semble entériner l'abandon par les puissances occidentales de l'exercice d'une partie de leurs droits sur Berlin-est. Certains des aspects du statut de Berlin demeurent obscurs. Pourtant, quelles que soient les difficultés, il est permis d'espérer que les gouvernements de Bonn et de Pankow parviendront à élaborer les détails d'un règlement qui devra être ensuite entériné par les quatre puissances tutrices.

21. Ces aspects négatifs n'empêchent pas le règlement berlinois de présenter des aspects positifs comme l'amélioration de la situation des habitants de Berlin-ouest, aussi bien pour leurs relations avec la République fédérale que pour celles qu'ils peuvent avoir avec l'autre partie de la ville. Mais le principal de ces avantages c'est que l'Union Soviétique s'associe désormais aux puissances occidentales pour garantir aux Berlinois de

l'Ouest un statut qui, s'il n'est pas très différent de celui dont ils jouissaient précédemment, semble être infiniment plus assuré. Ce règlement n'est donc pas définitif. Il constitue une étape et un fait nouveau s'il ouvre la voie à une conférence per mettant d'organiser la paix en Europe. Il ne faut pas oublier que, depuis la construction du mur, Berlin avait perdu beaucoup de sa signification politique, que Berlin-ouest, avec une population vieillissante, participait beaucoup moins que par le passé à l'essor économique de la République fédérale.

22. Enfin, une négociation entre la République fédérale et la Tchécoslovaquie semble devoir s'ouvrir prochainement. Le contentieux germano-tchèque devrait être beaucoup plus facile à liquider que les problèmes qui opposaient la République fédérale à la Pologne, à l'U.R.S.S. ou à la R.D.A., puisqu'il ne porte pas sur des frontières mais, essentiellement, sur une question de droit — celle de la validité des Accords de Munich de 1938 — qui a, il est vrai, des répercussions pour le sort des Allemands expulsés de la région des Sudètes.

23. Le règlement de l'ensemble de ces problèmes crée des conditions à partir desquelles il pourrait être possible aux puissances occidentales de reconnaître les frontières de l'Europe telle qu'elles existent aujourd'hui. Elle contribue aussi à créer un climat beaucoup plus favorable que par le passé à une entente entre l'Est et l'Ouest.

24. D'autres éléments y contribuent également et font que la situation actuelle semble particulièrement propice à l'ouverture d'une conférence. Dans le domaine du désarmement, les négociations SALT, après avoir longuement piétiné, ont pris un nouveau départ à la fin de l'été 1971 et l'ouverture de négociations sur la réduction équilibrée des forces ne semble plus rencontrer d'obstacles majeurs.

25. Certes, la France conserve, à ce propos, une position extrêmement réservée et ceci parce que la nature même de l'équilibre des forces envisagé ne lui paraît pas satisfaisant. En effet, une réduction calculée uniquement d'après le niveau actuel des forces aboutirait à maintenir le déséquilibre qui existe actuellement entre les forces déployées à l'Est et à l'Ouest du rideau de fer et même pourrait rendre l'équilibre plus défavorable encore à l'Occident. La recherche d'un véritable équilibre devrait, semble-t-il à votre rapporteur, partir, non de la situation actuelle, mais d'une définition de l'équilibre, définition en vertu de laquelle les pays de l'Est et de l'Ouest viseraient à rapprocher le niveau de leurs forces. De toute façon, une limitation des armements qui ne con cernerait que l'Europe aboutirait à ôter tout poids à l'Europe dans la vie internationale, au profit des deux supergrands, certes, mais aussi de la Chine et même de puissances de moindre envergure.

26. En fait, les dangers d'une guerre conventionnelle sont limités en Europe. Une telle guerre est pratiquement exclue si l'on envisage un affrontement entre les très grandes puissances. C'est la menace d'une terrifiante guerre nucléaire qui reste la véritable dissuasion d'un conflit, et le fait que certaines puissances européennes disposent d'armes atomiques, quel qu'insuffisantes qu'elles soient face à l'armement nucléaire soviétique, contribue à assurer que l'Union Soviétique et ses alliés ne pourront pas mener en Europe la guerre purement conventionnelle qu'ils auraient toutes chances de gagner.

27. Il pourrait paraître profondément scandaleux de n'envisager de défense que par le moyen de l'armement atomique. Il faut, néanmoins, se rappeler combien une guerre conventionnelle peut, elle aussi, être meurtrière et se demander, par exemple, combien de vies humaines ont été épargnées par la décision américaine d'utiliser l'arme atomique contre le Japon, en 1945. Du moins, la guerre atomique a-t-elle l'avantage de frapper l'opinion par son caractère fulgurant et, par conséquent, d'accroître la volonté de désarmer et de rendre, possible un désarmement réel avec tous les avantages qu'il représente, tant dans l'ordre psychologique que dans l'ordre économique et social.

28. Le retrait au moins partiel des forces américaines d'Europe paraît aujourd'hui probable. On ne peut contester d'ailleurs sa légitimité après que les Etats-Unis ont, pendant plus de 25 ans, maintenu des effectifs importants pour préserver la sécurité de l'Europe occidentale et au moment où l'Amérique connaît des difficultés sérieuses dans le maintien de l'équilibre de sa balance des paiements. Dans ces conditions, ce qui est important c'est que ce retrait ne soit pas total et qu'il demeure en Europe une force symbolique assurant

les Européens de l'Ouest, et sur tout les pays du Pacte de Varsovie, que la puissance américaine se trouve être engagée en cas d'agression contre l'Europe occidentale, ce que Washington n'a d'ailleurs jamais contesté.

29. De toute façon, il n'a pas été nécessaire que l'Angleterre ait des troupes stationnées sur le continent européen pour qu'en 1914, puis en 1939, elle apporte à ses alliés l'assistance qu'elle leur avait promise. De la même façon, le fait que la France ait quitté l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N. ne l'empêche, pas de participer à l'Alliance atlantique et les engagements qu'elle a pris, notamment par le Traité de Bruxelles, valent ceux des autres puissances. La volonté qu'a la France de les appliquer est d'ailleurs confirmée par le maintien de ses forces sur le territoire de la République fédérale. En fait, par l'article V du Traité de Bruxelles modifié, la France se trouve plus engagée à participer à une défense collective de l'Europe que les Etats-Unis ne le sont par le seul Pacte atlantique.

30. De toute façon, le développement de négociations sur la limitation des forces est distinct du problème de la sécurité européenne et il n'y a pas de raison de souhaiter que des négociations qui ont lieu actuellement dans un autre cadre viennent alourdir celui d'une conférence dont le programme serait déjà assez chargé, mais il est évident qu'elles facilitent l'élaboration d'une en tente sur d'autres points.

31. Un autre élément favorable à la réunion de la conférence c'est que la plupart des pays européens non engagés dans une alliance militaire semblent prêts à y participer. Même les pays neutres comme la Suède ou l'Autriche ont exprimé leur volonté d'y prendre part. Ceci fait que la conférence ne devrait pas revêtir l'aspect d'un affrontement de deux blocs, mais véritablement d'une réunion des puissances intéressées par les problèmes de la sécurité et de la coopération en Europe.

32. Enfin, l'initiative qu'a prise le gouvernement finlandais de proposer ses bons offices pour la préparation de la conférence a déjà donné des résultats satisfaisants. La pratique que l'on a parfois appelée « salon des ambassadeurs » et qui consiste à réserver à des négociations directes entre le gouvernement finlandais et chacun des pays susceptibles de participer à la conférence la charge de cette préparation, présente évidemment l'inconvénient de rendre lourde la procédure préparatoire. Néanmoins, elle présente de nombreux avantages parce qu'elle permet à des pays qui n'entretiennent pas entre eux de relations diplomatiques, voire qui ne se reconnaissent pas en droit, de participer quand même à la préparation et de résoudre, de façon pratique, des problèmes qui, s'ils étaient évoqués dans des réunions plus vastes, aboutiraient à opposer de façon stérile les deux camps. Le fait qu'Helsinki soit le lieu choisi pour la préparation de la conférence n'implique pas nécessairement que celle-ci doive avoir lieu dans la capitale finlandaise, mais il faudra, de toute évidence, choisir pour son siège une ville européenne située dans un pays dont la neutralité soit reconnue par les deux camps.

33. Cette procédure a été acceptée et a déjà commencé à fonctionner. Malgré toutes ces conditions favorables, certains obstacles subsistent : l'un provient des difficultés que semble rencontrer le gouvernement de la R.D.A. à aborder les négociations qu'il doit mener avec la République fédérale pour ménager une application satisfaisante de l'accord sur Berlin ; un second vient de ce que la reconnaissance de la R.D.A. par les puissances occidentales est toujours en suspens.

34. Le Président Pompidou, dans sa conférence de presse du 23 septembre 1971, vient encore de réaffirmer la position qui est celle de tous les pays occidentaux et qui consiste à ne pas accorder cette reconnaissance tant que la République fédérale n'aura pas, pour sa part, reconnu la R.D.A. En fait, cette situation pose à chacun des problèmes parce que, deuxième puissance économique du Pacte de Varsovie, la R.D.A. constitue un partenaire commercial de plus en plus important pour les pays d'Europe occidentale et, en premier lieu d'ailleurs, pour la République fédérale. Or, l'augmentation des échanges multiplie également les difficultés soulevées par la non-reconnaissance de cet Etat et il n'est pas surprenant que, de plus en plus, l'opinion se montre impatiente de voir résolu ce problème. Naturellement, il est normal que la République fédérale ne cède pas sur ce point sans obtenir de contrepartie de la part de la R.D.A. et que, notamment, elle ne reconnaisse pas cet Etat tant qu'une application satisfaisante de l'accord sur Berlin ne sera pas assurée. Néanmoins, il paraîtrait souhaitable qu'elle ne fasse pas de cette reconnaissance une question de principe insurmontable, afin que cette question puisse être réglée en même temps que tous les autres aspects du

problème allemand.

35. En effet, le seul véritable litige, c'est le problème allemand et nul n'envisage sérieusement que ce problème soit traité par une conférence sur la sécurité européenne. La seule solution à envisager, c'est un rapprochement entre les Etats de l'Ouest et de l'Est de l'Allemagne. Si la réussite de la conférence sur la sécurité européenne pouvait en hâter l'échéance, l'échec de cette conférence ne modifierait pas profondément la situation actuelle. Ce qui est essentiel pour l'avenir de l'Allemagne, c'est la réalisation d'un équilibre meilleur entre la puissance économique des deux Etats allemands, ce qui permettrait des relations commerciales plus étroites. Un effondrement du régime de Pankow pouvait ne pas apparaître invraisemblable il y a dix ou quinze ans, et c'est sans doute la raison pour laquelle ce régime a entrepris la construction du mur qui devait empêcher l'exode de ses habitants vers l'Ouest. Si l'Allemagne de l'Est parvient à régler ses problèmes internes comme elle semble être en voie de les résoudre dans le domaine économique, elle pourra sans doute laisser plus de libertés à ses habitants et, de ce fait, elle pourra plus facilement envisager de faire disparaître les barrières qu'elle adressées pour s'isoler de la République fédérale.

36. Enfin, la question de l'ordre du jour d'une conférence sur la sécurité européenne est loin d'être résolue, et il faudra probablement encore de longues et difficiles négociations, non seulement entre l'Est et l'Ouest, mais aussi à l'intérieur de chacun des camps pour que l'on puisse parvenir à un accord général sur ce point.

D. Les problèmes

37. L'organisation d'une conférence sur la sécurité européenne pose un certain nombre de problèmes. Néanmoins, l'initiative prise par le gouvernement finlandais fournit la possibilité de connaître tous les points de vue et d'avancer, non sans lenteur, dans l'œuvre de préparation de la conférence. Cette préparation comportera évidemment un accord sur la procédure à adopter, sur les dates et surtout sur l'ordre du jour et la continuation de la conférence.

38. (*i*) En ce qui concerne la conférence elle- même, une réunion au niveau ministériel ne saurait, semble-t-il, suffire à réaliser un accord assez précis sur les nombreux points qui devront être abordés. Certes, il faut prévoir une ouverture solennelle de la conférence par une première réunion qui se situerait, en tout cas, au niveau ministériel, mais il est important que les textes des accords soient préparés par un sérieux travail de commission qui pourra durer plusieurs semaines, sinon plusieurs mois.

39. C'est ensuite, seulement, qu'une nouvelle rencontre ministérielle pourrait adopter l'acte final ou les accords de diverses natures qui seraient le fruit de la rencontre. Evoquer ces différents problèmes, c'est indiquer que la préparation devra encore durer plusieurs mois et que la conférence ne pourra certainement pas se réunir avant le milieu de 1972. Pourtant, étant donné les avantages que présente la conjoncture actuelle, il pour rait être dangereux de prévoir des délais trop longs. L'on pourrait craindre, en particulier, que l'équilibre des forces ne se détériore pour l'Occident et que, par conséquent, les conditions qui se présenteront d'ici un ou deux ans ne soient moins favorables que celles qui se présentent aujourd'hui.

40. (*ii*) En ce qui concerne l'ordre du jour, l'Union Soviétique a fait deux propositions sous la forme de deux projets de traité. Le premier concerne directement la sécurité européenne et fournit une garantie des souverainetés et des frontières des Etats européens. Ce projet devra être examiné avec soin et négocié avec une grande prudence. En effet, la garantie des souverainetés et des frontières ne doit pas concerner seulement les entreprises que pourraient tenter les pays d'un des blocs militaires contre un membre d'un autre bloc, ni même contre des pays neutres ou non engagés, mais aussi l'indépendance, la souveraineté et les frontières des membres de l'un des blocs qui pourraient être menacés par d'autres pays du même bloc. Le souvenir de l'invasion de la Tchécoslovaquie est encore suffisamment présent à la mémoire de tous pour que l'Occident ne puisse accepter, en aucune façon, la reconnaissance de la doctrine Brejnev, ni se faire complice d'une politique d'expansion soviétique en Europe orientale.

41. De son côté, la France s'est longtemps montrée réticente à l'idée d'une conférence sur la sécurité européenne qui lui paraissait présenter le danger de consolider l'hégémonie des deux grandes puissances,

chacune pour la fraction de l'Europe qu'elle contrôle. Dans la conjoncture actuelle, un tel danger paraît s'estomper, tant à cause de la politique soviétique qu'en raison du dégagement relatif des Etats-Unis.

42. D'autre part, pour permettre d'établir la sécurité de l'Europe sur des bases solides, il est essentiel que l'ensemble des problèmes touchant à la sécurité de l'Europe soit envisagé, et notamment la question de l'équilibre en Méditerranée. En effet, il ne servirait à rien d'abaisser le niveau des forces sur le continent européen si, de part et d'autre, on entassait des forces plus importantes sur une mer qui baigne sept Etats européens et où, de tout temps, s'est joué l'équilibre de l'Europe. L'on ne peut espérer un retrait des seules forces soviétiques de la Méditerranée et il serait indispensable que les puissances méditerranéennes puissent prendre la relève des grandes puissances pour maintenir l'équilibre et la paix dans cette région essentielle pour l'Europe.

43. L'Union Soviétique, d'autre part, a présenté un projet d'accord sur la coopération économique et culturelle. L'inconvénient de ce projet est qu'il est rédigé en termes extrêmement vagues qui, pratiquement, n'engageraient pas les signataires de ce traité. L'une des tâches essentielles de la conférence sera de mettre en forme les conditions d'une coopération économique et culturelle entre les pays de l'Est et de l'Ouest de l'Europe, non seulement par un traité, mais aussi par une organisation européenne de la coopération qui reçoive pour mission d'appliquer cet accord.

44. L'idée de développer, dans le cadre de la conférence sur la sécurité européenne, des négociations touchant aux domaines économique et culturel soulève, cependant, quelques critiques. Certains craignent, en effet, d'alourdir la conférence et de rendre beaucoup plus difficile son succès. Il est inévitable que, même si la conférence aboutit à un accord dans ce domaine, ces relations conservent aussi un caractère bilatéral pour per mettre qu'un jour une libre circulation des biens, des personnes et des idées entre les deux parties de l'Europe puisse se réaliser. L'établissement d'une Europe ouverte reste un idéal, mais la meilleure façon de l'atteindre n'est sans doute pas d'amplifier les exigences immédiates de l'Europe occidentale.

45. A l'inverse, il n'y a pas de raison de lier à la conférence les négociations qui sont actuelle ment en cous sur la question de la limitation des armements nucléaires et sur la réduction équilibrée des forces en Europe. La participation de pays neutres à la conférence rend difficile d'envisager que soient sérieusement examinées des questions strictement militaires comportant évidemment des mécanismes de contrôle de l'application des accords qui doivent intervenir. D'autre part, les réserves qu'imposent à certains pays, même membres d'une alliance, les négociations en cours seraient de nature à compromettre la réussite de la conférence sur la sécurité européenne si l'élément militaire devait y jouer un rôle prépondérant.

46. (iii) Enfin, la question de la continuation de la conférence revêt un aspect essentiel, car il est évident que l'ensemble des problèmes posés notamment par la coopération économique et culturelle des pays européens ne pourra être réglé par l'adoption d'un simple texte. Il faudra très probablement prévoir la réunion d'une ou de plusieurs autres conférences pour poursuivre l'œuvre entreprise. L'expérience des relations bi latérales entre pays de l'Est et de l'Ouest semble imposer une telle solution.

47. D'autre part, il sera essentiel de mettre sur pied une coopération organique, c'est-à-dire une organisation internationale qui, pour être efficace, devra comporter des branches spécialisées, notamment dans les échanges culturels, dans les questions économiques, techniques et commerciales, dans la préparation des nouvelles conférences, sans parler de toutes les questions touchant au désarmement qui, elles aussi, impliqueront évidemment qu'elles soient suivies par une organisation spécialisée, que celle-ci soit ou non liée à l'organisme né de la conférence sur la sécurité européenne. Naturellement, il serait possible et souhaitable d'utiliser, par priorité, les organes qui existent déjà, comme la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et, si les pays de l'Est l'acceptent, le Conseil de l'Europe, pour poursuivre cette coopération. Mais, sans une organisation de la continuation, dans quelque cadre que ce soit, la conférence sur la sécurité européenne aboutirait simplement à une reconnaissance du statu quo et ne fournirait aucune garantie quant à l'avenir de la coopération et, finalement, elle constituerait une concession importante de l'Occident sans aucune compensation de l'autre partie.

48. L'on sait qu'actuellement, les pays occidentaux se concertent à propos de la préparation de la conférence

sur la sécurité européenne. Cette concertation est poursuivie dans deux cadres très distincts : d'une part, dans celui de l'O.T.A.N. où sont examinées les questions d'organisation et de procédure et où sont abordés également tous les problèmes qui touchent au désarmement sans que le lien entre les négociations sur le désarmement et la conférence sur la sécurité européenne soit, semble-t-il, suffisamment fixé. D'autre part, à l'intérieur des Communautés, les six pays du Marché commun poursuivent dans le Comité Davignon une concertation active sur les questions de coopération économique et culturelle avec l'Est. Le Royaume-Uni et les pays candidats sont informés du résultat de cette concertation. Etant donné l'importance que devrait, aux yeux de votre rapporteur, revêtir la coopération économique et culturelle dans les relations entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, il ne peut qu'encourager les gouvernements à poursuivre cette consultation en prenant pour objectif d'aboutir rapidement au débat de propositions concrètes à leurs partenaires de l'Europe de l'Est.

E. Conclusions

49. (*i*) Votre rapporteur estime qu'il est essentiel que l'Europe occidentale maintienne dans toute cette affaire une étroite concertation et qu'elle agisse d'un commun accord pour toutes les décisions importantes concernant ses relations avec l'Europe de l'Est. Pour tout ce qui touche le désarmement ou le niveau des forces, un accord avec les Etats-Unis est indispensable.

50. (*ii*) En second lieu, il importe de ne pas confondre le désarmement et la sécurité. Si, évidemment, des mesures de désarmement peuvent contribuer à créer un climat favorable au règlement de questions de sécurité, il ne pourra y avoir de désarmement véritable que dans la mesure où le problème de la sécurité sera résolu. L'on connaît les problèmes que pose le contrôle du niveau des forces et des armes, même dans le cas où ce contrôle s'exerce entre des pays dont les politiques sont voisines et qui bénéficient d'une certaine confiance réciproque. Cela permet de deviner combien difficile serait un contrôle sérieux entre les pays de deux camps qui ne considéreraient pas leur sécurité comme suffisamment assurée.

51. (*iii*) Enfin, la conférence sur la sécurité européenne ne peut être considérée comme une fin en elle-même mais comme, le point de départ d'un type de rapports nouveaux entre les pays européens, ce qui fait que la continuation de la conférence sera beaucoup plus importante que la négociation en elle-même.

1. Adopté par la commission par 9 voix contre 2 et 4 abstentions.
2. *Membres de la commission* : M. *Kahn-Ackermann* (président) ; MM. Destremau, Gonella (vice-présidents) ; MM. *Amrehn* , Bemporad, Bettiol, Blumenfeld, Cravatte (suppléant : *Abens*), De Grauw, *Lord Gladwyn* , MM. Gordon Walker, Judd, *Kurt Jung* , *Krieg* , Lemaire (suppléant: *Grussenmeyer*), *Leynen* , Mammi, Nederhorst, *Nessler* , Pecoraro, *Peijnenburg* , *Péronnet* , Portheine (suppléant : *van der Sanden*), de Préaumont, *St. John-Stevas* , Scott-Hopkins (suppléant : *Emery*), *Sieglerschmidt* , Van Hoeylandt.
N. B. *Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique* .