

Note de la direction des affaires politiques du Quai d'Orsay sur le problème de la réduction des forces (Paris, 29 juin 1971)

Légende: Le 29 juin 1971, une note de la direction des affaires politiques du ministère français des Affaires étrangères examine la question de la réduction mutuelle et équilibrée des forces militaires en Europe centrale et explique en détail pourquoi la France s'oppose à un tel projet. En effet, aussi longtemps que la détente n'est pas consolidée, le gouvernement français voit dans la démilitarisation d'une zone entre l'Est et l'Ouest une potentielle source de conflits. Une telle entreprise conduira nécessairement à une diminution du potentiel militaire des États européens, tandis que les forces de l'URSS et des États-Unis seront simplement déplacées, aggravant ainsi l'écart entre l'Europe et les deux superpuissances et réduisant les chances pour la première de devenir un jour indépendante.

Source: Ministère des Affaires étrangères. Direction des Affaires Politiques. Service des Pactes et du Désarmement. Note. A.s. Le problème de la réduction des forces: Paris, le 29 juin 1971, N° 237. 10 p. Ministère des Affaires étrangères. Centre des Archives diplomatiques de Nantes. Archives rapatriées de l'ambassade de France à Londres. Série «Union de l'Europe occidentale (UEO)». 1953-1992 (2002). 378PO/UEO/1-389. Numéro 33. Cote UEO.1.2. Londres. Réunion ministérielle 1er juillet 1971. 1970-1974.

Copyright: (c) Ministère des Affaires étrangères de la République Française
Avec l'autorisation du ministère des Affaires Etrangères

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_la_direction_des_affaires_politiques_du_quai_d_orsey_sur_le_probleme_de_la_reduction_des_forces_paris_29_juin_1971-fr-a3ba2fdd-3d6b-4822-9b65-492277b4847d.html



Date de dernière mise à jour: 13/10/2016

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIRECTION
DES AFFAIRES POLITIQUES

SERVICE DES PACTES
ET DU DÉSARMEMENT

N° 237

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 29 juin 1971

- NOTE -

a.s.: le problème de la réduction
des forces.

De toutes les initiatives qui ont marqué l'offensive de paix déclenchée par M. BREJNEV à l'occasion du XXIVème congrès du Parti Communiste de l'Union Soviétique, la plus marquante dans l'immédiat est sans doute celle qui concerne la réduction des forces en Europe centrale. En ouvrant la possibilité de négociations sur ce thème, le Secrétaire général du Parti a mis nos partenaires de l'Alliance Atlantique devant le dilemme de se dédire et de se dérober à des pourparlers qu'ils réclamaient depuis juin 1968 ou d'accepter, à l'heure voulue par l'URSS, une négociation à laquelle, malgré trois années d'études, ils ne sont pas actuellement préparés.

Washington, à vrai dire, ne leur a pas laissé le loisir du choix. A peine le discours de Tiflis (14 mai), qui confirmait les dispositions de l'URSS, avait-il été prononcé, que le Département d'Etat prenait contact avec le Kremlin et qu'il faisait adopter quinze jours plus tard à Lisbonne par les Quatorze une résolution de procédure posant comme admis le principe d'une négociation.

Depuis, une situation ambiguë s'est établie. Les

.../...

Etats Unis protestent de leur intention de ne rien faire si ce n'est dans le cadre de l'Alliance, mais sont soupçonnés par certains de nos partenaires de vouloir s'engager dans la voie d'arrangements bilatéraux avec l'URSS. De son côté, l'organisation de Bruxelles multiplie ses travaux en vue de mettre en application la procédure arrêtée à Lisbonne. (Préparation d'une réunion du Conseil à haut niveau qui ferait la synthèse des sondages exploratoires et fixerait la doctrine de l'Alliance ainsi que le mandat d'un ou de plusieurs représentants chargés de préparer la conférence avec les pays intéressés).

L'objet de la présente note est d'essayer d'analyser les objectifs de l'entreprise ainsi lancée, ses perspectives immédiates et les critiques qu'elle appelle de la part de la France.

I - OBJECTIFS D'UNE NEGOCIATION SUR LA REDUCTION DES FORCES

Selon nos Alliés, une négociation sur la réduction des forces aurait pour objet de diminuer en Europe centrale à l'intérieur d'une zone qui reste à déterminer mais qui comprendrait au moins les deux Allemagne et la Pologne, le nombre des effectifs et le volume des armements de l'Est et de l'Ouest. La mesure s'appliquerait à la fois aux forces étrangères (forces stationnées sur le territoire d'un Etat autre que le leur) et aux forces nationales (forces propres à chacun des Etats de la zone). Les réductions devraient être effectuées de telle sorte que l'équilibre militaire soit maintenu, sinon même amélioré.

Mais une telle définition qui résulte notamment des principes posés à Rome le 4 juin 1970 par les Quatorze dans leur déclaration sur les "réductions mutuelles et équilibrées des forces"(MBFR) donne une conception à la fois théorique et purement militaire d'un problème qui dans la réalité est de nature surtout politique et se prête mal de ce fait à un règlement général. Il suffit pour s'en convaincre de l'analyser sous se trois principaux aspects: le retrait des forces étrangères, la réduction des forces nationales, le sort réservé aux forces nucléaires.

a) Le retrait des forces étrangères. C'est la

.../...

question clé sans laquelle il n'y aurait pas de problème de réduction des forces. Elle s'applique, en Europe, aux forces que l'URSS, les Etats Unis, la France, la Grande Bretagne et la Belgique entretiennent hors de leurs territoires. Il va de soi néanmoins qu'elle porte principalement sur les forces américaines et soviétiques.

L'URSS n'a jamais cessé pour sa part de réclamer le retrait des forces étrangères dans l'ensemble du monde. Ce thème, traditionnel pour les Soviétiques, a pris toutefois un accent nouveau du jour où l'URSS, conjointement avec ses partenaires du Pacte de Varsovie, a proposé que son application à l'Europe fasse l'objet de discussions à la suite de la Conférence de sécurité européenne (mémoire de Budapest du 22 juin 1970). Premier écho jamais donné par l'Est aux offres de négociation de nos partenaires, cette suggestion n'a cependant pas été relevée par l'Ouest.

Pour des raisons aisément compréhensibles, les gouvernements occidentaux n'avaient jamais plaidé pour leur part en faveur du retrait des forces étrangères jusqu'au jour où l'Administration américaine, aux prises avec les campagnes d'opinion menées en faveur de mesures de retrait unilatérales des forces des Etats Unis stationnées en Europe, a vu dans une négociation avec l'Est sur la réduction des forces un moyen de freiner ces campagnes ou d'obtenir, à tout le moins, que les forces soviétiques stationnées dans les pays satellites soient frappées de mesures analogues. Ces considérations ont joué un rôle capital dès la première offre de négociation de nos Alliés (signal de Reykjavik de 1968). La plupart de nos partenaires pensaient alors que les Soviétiques se déroberaient à une proposition qui risquait, s'ils l'acceptaient, de mettre en cause leur présence militaire chez leurs Alliés. Les événements de Tchécoslovaquie et la proclamation de la doctrine BREJNEV parurent confirmer ce calcul mais le mémoire de Budapest et les récentes déclarations soviétiques sont venus le contredire.

Il est permis de penser que dans ce domaine comme dans d'autres, les intérêts de l'Administration américaine et ceux du Kremlin se trouvent complémentaires, un accord

.../...

portant sur un retrait partiel pouvant servir à consolider, en quelque sorte, à "institutionnaliser" la présence des forces restantes et à faire échec aux pressions qui dans l'opinion américaine ou à l'intérieur des pays satellites s'exerceraient en faveur de retraits plus substantiels. En bref, un accord sur les seules forces étrangères répondrait sans doute aux préoccupations de l'URSS et des Etats Unis; il constituerait un but en soi.

b) La réduction des forces nationales. Ce sont les forces des pays compris dans la zone de réduction qui sont alors en cause. Il ne s'agit plus de retirer mais de réduire au sens propre du terme, donc de prendre une mesure de véritable désarmement. Le problème intéresse principalement les deux Allemagne. Même si la zone de réduction s'étendait à d'autres pays tels que la Pologne ou les Etats du Benelux, le sort de leurs armées serait assez indifférent à l'Est comme à l'Ouest comparé à celui de la Bundeswehr et de la Volskarmee.

Réunis à Berlin en décembre 1970 les représentants des pays du Pacte de Varsovie s'étaient référés à la déclaration de Bucarest de 1966, laquelle se distingue en ce qu'elle propose une réduction concertée du niveau des forces des deux Allemagne. Le rappel de cette déclaration apparaît comme une étape sur le chemin qui, de la proposition de Budapest sur le retrait des forces étrangères, a conduit aux propositions récentes des dirigeants soviétiques sur la réduction des forces en général.

De son côté, le gouvernement de la République Fédérale affiche le souci de voir tout retrait des forces américaines accompagné de mesures de réduction des forces allemandes, afin, dit-il, que le poids spécifique de la Bundeswehr ne se trouve pas accru.

Ici, Bonn et Moscou se rejoignent assez paradoxalement comme se rencontraient dans le cas des forces étrangères Washington et Moscou. D'un côté comme de l'autre les préoccupations sont d'ordre politique et en fait très éloignées de la philosophie des déclarations de Rome. Bonn s'attachera d'ailleurs, toujours pour des considérations d'ordre politique et afin d'éviter une discrimination à son encontre, à faire participer d'autres pays européens aux réductions des forces, ce qui ne peut qu'aboutir à augmenter encore les disparités

.../...

militaires des deux camps.

c) Le sort réservé aux forces nucléaires. Contrairement à une opinion assez répandue, l'entreprise de réduction des forces ne concerne pas seulement les forces conventionnelles. Il n'était pas exclu, du côté occidental, qu'elle s'étende aux armes nucléaires tactiques dont sont dotées les unités susceptibles de faire l'objet de réductions. Les pays de l'Est, quant à eux, ont toujours lié la notion de désarmement régional en Europe à celle de dénucléarisation (Plan polonais). La négociation sur la limitation des armements stratégiques a ouvert de nouvelles perspectives. Les Américains refusant d'inclure dans les SALT les systèmes avancés (bombardiers nucléaires à rayon moyen d'action stationnés en Europe et sur les porte-avions de la VIème flotte), les Soviétiques paraissent avoir repris à leur compte une idée lancée par M. LAIRD et tendant à inclure ce problème dans le cadre de la réduction des forces. On ignore si Washington a souscrit à ce point de vue. Il demeure que les SALT sont sorties de l'impasse dans laquelle elles étaient engagées, au moment où M. BREJNEV proposait l'ouverture immédiate de négociations sur la réduction des forces (forces conventionnelles et nucléaires). Il est permis de se demander si cette concomitance n'est pas un effet des intentions réelles de Washington et de Moscou. Si cette hypothèse se vérifiait, l'entreprise de la réduction des forces serait alors, sous cet angle, un corollaire des SALT et ferait éclater le cadre dans lequel les travaux de l'Alliance avaient voulu la circonscrire.

En bref, les M. B. F. R. visent des objectifs qui ont chacun leur valeur propre et qui ne peuvent être ramenés au commun dénominateur établi par nos partenaires de l'Alliance. Il suffit pour s'en convaincre de considérer le problème posé par la définition de la zone géographique à laquelle les réductions s'appliqueraient. Nul ne sait vraiment de quelle zone il s'agit et si les mesures prises s'étendraient nécessairement toutes à la même zone. Les "modèles" de l'Alliance prévoient des zones d'application différentes, allant jusqu'à

.../...

comprendre des districts militaires russes. Les Soviétiques ont repris aux Occidentaux la notion d'Europe centrale, mais, interrogés sur ce qu'ils entendent par là, ils déclarent que ce n'est pas à eux de préciser. Au surplus, rien n'indique que dans leur esprit le concept de retrait des forces étrangères ne s'applique pas, comme au lendemain de juin 1970, à l'Europe toute entière, la limitation des réductions au centre de l'Europe ne valant que pour la réduction des forces nationales. Là encore, l'approche globale sera mise en défaut et partant la notion d'équilibre.

II - PERSPECTIVES IMMEDIATES

L'évolution à laquelle nous assistons actuellement paraît confirmer l'écart entre les objectifs réellement poursuivis et ceux que s'est assigné l'OTAN. Jusqu'à la volte-face soviétique, la réduction des forces était chez nos partenaires un moyen plutôt qu'une fin; elle visait à mettre les Soviétiques en difficulté et - du jour où le projet de conférence de sécurité européenne a pris corps - à faire échec à ce projet. Aussi, les services allemands, particulièrement attachés à cette vocation des "MBFR", soulignaient que cette entreprise se rattachait dans leur esprit à la politique de défense de la RFA et non à son Ostpolitik.

Plus encore que le retournement soviétique, la réaction américaine a déjoué en partie ces calculs. Il est clair qu'il ne s'agit plus d'une simple manoeuvre diplomatique, qu'un résultat est effectivement recherché et que ce résultat, quoiqu'on en dise peut être atteint seulement si l'Alliance fait bon marché de certaines de ses préoccupations.

Le comportement américain depuis Lisbonne est à ce sujet significatif. La perspective d'un geste "symbolique" dont conviendraient l'URSS et les Etats Unis et qui consisterait dans le retrait de 5 à 10% des forces américaines et soviétiques indique que Washington pourrait ne pas hésiter à faire d'entrée de jeu une entorse aux déclarations de Rome. La solution envisagée ne serait pas nécessairement désavantageuse pour l'Occident sur le plan numérique puisque des pourcentages égaux aboutiraient à retirer en fait une quantité plus grande de

.../...

forces soviétiques que de forces américaines. La question cependant est de savoir si, à la faveur de ce premier pas, une approche nouvelle du problème ne sera pas accomplie dont les conséquences seront à ce stade relativement mineures pour le monde libre mais qui, à d'autres étapes, pourrait en avoir de plus redoutables.

C'est ce que craignent déjà les services de l'Auswaärtiges Amt et une partie de la presse allemande. Le Chancelier de la République Fédérale ayant manifesté, à l'occasion de son récent voyage à Washington, le désir que tout geste symbolique entre l'URSS et les Etats Unis soit étendu aux deux Allemagne.

Une crise interne se développe au bord du Rhin au sujet de la réduction des forces. "L'idée présentée par le chef du gouvernement fédéral, écrit Die Welt (26 juin), de procéder à une réduction "symbolique" sera interprétée par les dirigeants soviétiques comme un indice montrant qu'à l'Ouest on n'entend pas insister sur le caractère "équilibré" d'une réduction des forces armées, mais qu'en fin de compte on sera disposé à accepter des mesures symétriques correspondant aux conceptions des pays de l'Est".

Cette crise se répète au sein de l'OTAN où certains de nos partenaires s'inquiètent du caractère bilatéral que les Américains paraissent disposés donner à l'entreprise. Britanniques et Italiens s'en sont ouverts auprès de nous. A vrai dire, la question des "Fora", comme il est dit dans le jargon de l'Alliance, n'a jamais été résolue et le problème demeure même de savoir si les participants à la négociation pourraient varier selon les forces qui seraient en cause.

Cependant, les Soviétiques affectent pour leur part une attitude très ouverte, insistant sur le caractère essentiellement flexible de leurs propositions et laissant entendre, comme M. BREJNEV l'a fait à Tiflis, que la meilleure manière de faire avancer les choses est de commencer immédiatement les négociations. De ces dernières, il n'est guère douteux qu'ils attendent les résultats que l'obstacle de Berlin les empêche d'obtenir d'une réunion de la conférence de sécurité européenne. Peut-être n'ont-ils pas non plus une hâte excessiv

.../...

d'aboutir, ayant plusieurs fers au feu et ayant réussi à déplacer dans le camp occidental les tensions que nos partenaires comptaient créer chez eux grâce aux MBFR. On remarquera à ce sujet que l'URSS s'est dispensée jusqu'à présent, contrairement à ce qu'elle a fait par exemple pour le retrait des forces étrangères, à associer les pays du Pacte de Varsovie à ses initiatives.

III - LA POSITION FRANCAISE

Les développements indiqués ci-dessus confirment dans leur ensemble le bien-fondé des réserves élevées contre les "signaux" adressés par nos partenaires aux pays de l'Est en matière de réduction des forces. Nous estimions que leurs calculs n'étaient pas justifiés, que l'URSS s'emparerait un jour de l'affaire et que, si celle-ci pouvait lui susciter des difficultés, il en irait de même et à fortiori pour les Alliés.

Aujourd'hui les difficultés pour l'Ouest commencent à s'affirmer, nos partenaires s'avisant que leur persévérance à réclamer des négociations a fourni sous le vocable du désarmement un thème de plus à la concertation américano-soviétique et que, pour l'essentiel, la direction de l'entreprise va leur échapper. Or, celle-ci peut mettre en cause des données fondamentales de la politique européenne.

C'est le cas tout d'abord en matière de défense. Sans doute est-il souhaitable que soient un jour allégés les dispositifs militaires qui sont en présence au centre de l'Europe mais ces dispositifs ne sont pas la cause des tensions; ils en sont la conséquence et, dans le passé, par leur simple présence, ont pu permettre d'éviter que certaines crises connaissent un dénouement fâcheux. Aussi longtemps que la détente ne sera pas consolidée, la plus ou moins grande démilitarisation d'une zone entre l'Est et l'Ouest pourrait au contraire constituer une source de conflits.

D'autre part, il est hautement problématique

.../...

de vouloir définir un équilibre entre deux camps en ne prenant en considération que la partie de leurs forces situées sur une portion de leur territoire respectif. Le poids spécifique de ces forces ne dépend pas seulement de ce qu'elles représentent en soi mais surtout du rapport dans lequel elles se trouvent avec les autres forces du même camp. Par exemple, lorsque les Etats Unis avaient sur l'URSS la supériorité dans le domaine nucléaire, le niveau des forces conventionnelles déployées en Allemagne occidentale était relativement indifférent. Dans la conjoncture actuelle, la doctrine stratégique de l'Alliance et surtout le fait que la crédibilité d'une intervention des moyens stratégiques américains va en diminuant et sera particulièrement affaiblie si un accord SALT est signé, exigent le maintien en Europe occidentale d'une présence américaine "significative" et de forces alliées importantes qui gagneraient à être augmentées même dans l'hypothèse où les forces soviétiques seraient réduites.

Moscou, dit-on, conteste la notion d'équilibre. Cela est vrai mais il est vrai également qu'à moins d'imaginer une réduction massive de l'ensemble des forces russes et non seulement de celles stationnées dans les pays satellites, il n'est pas possible d'établir un équilibre au coeur de l'Europe sur le plan conventionnel entre les forces des deux camps. Si l'entreprise de la réduction des forces doit quand même l'emporter, ce ne pourra être qu'au prix d'un abandon de la notion d'équilibre stratégique et qu'en faveur d'options politiques.

L'entreprise de la réduction des forces conduira nécessairement à une diminution et à un gel du potentiel militaire des Etats européens auxquels elle s'appliquera alors que les forces de l'URSS et des Etats Unis seront seulement déplacées. En d'autres termes, l'écart entre les Etats d'Europe et les super-puissances sera aggravé et les chances pour le vieux continent de devenir un jour véritablement maître de son destin en seront diminuées. En revanche, les forces des Etats Unis et de l'URSS seront rendues disponibles pour d'autres théâtres d'opérations, voire dans le cas de l'URSS pour une pression sur les flancs de l'Alliance.

.../...

Ainsi , malgré certaines apparences, l'entreprise de la réduction des forces est une menace contre l'indépendance de l'Europe. Elle tend, en effet, à en régler le sort en substituant aux tentatives de concertation politique, entre les Etats qui la composent, une concertation au niveau des organisations militaires, c'est à dire pratiquement entre les leaders de ces organisations. Cela se traduirait notamment, en ce qui concerne l'Europe occidentale, par la substitution à un contrat d'alliance d'une sorte de tutelle américano-soviétique.

L'affaire appelle de notre part une vigilance particulière. Sans doute ne peut-il être question d'y engager nos forces ni notre territoire sans notre consentement. Nous y échapperions cependant difficilement si, sous une forme ou sous une autre, nous entrions dans le jeu comme nos partenaires nous invitent à le faire et nous nous prêtions de la sorte, notamment dans le domaine nucléaire, à ce que nos moyens entrent dans les calculs des rapports de force. Nous avons à souhaiter seulement que l'entreprise soit limitée le plus possible dans ses effets et qu'elle n'empiète en aucune manière sur notre propre effort de défense.

Les conséquences que nous appréhendons sont peut-être encore lointaines mais l'important est certainement d'éviter de nous laisser prendre dans un engrenage qui, loin de nous permettre d'empêcher les développements que nous réprouvons, ne ferait que nous associer à eux. Il est regrettable peut-être d'avoir à jouer les Cassandre. Ce n'est peut-être pas une raison pour aller s'asseoir à un festin de Locuste. *127*