

## Problématique internationale de la « détente » (première partie)

Daniel Colard

Volume 5, Number 3, 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700456ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700456ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Colard, D. (1974). Problématique internationale de la « détente » (première partie). *Études internationales*, 5(3), 476–501. <https://doi.org/10.7202/700456ar>

# PROBLÉMATIQUE INTERNATIONALE DE LA « DÉTENTE »

(première partie)

Daniel COLARD <sup>1</sup>

## INTRODUCTION : DE LA « GUERRE FROIDE » À LA « DÉTENTE »

Dans un important article <sup>2</sup> passant en revue les derniers ouvrages consacrés aux différentes interprétations de la « guerre froide », un spécialiste des relations internationales, Pierre Hassner, écrivait dans la *Revue française de science politique*, il y a six ans :

La guerre froide se meurt, la guerre froide est morte. Déjà répandu lors des différentes phases de détente – comme en 1955 ou en 1959 – ce sentiment a pris une force croissante et une sorte d'évidence massive depuis octobre 1962. Si les uns – surtout aux États-Unis – insistent davantage sur le déclin ou l'absurdité désormais incontestable de l'hostilité É.-U.-Urss, et d'autres, surtout en France, sur ceux des deux blocs idéologiques ou des deux hégémonies, chacun a le sentiment qu'une période s'achève, qu'à l'ordre anormal ou au désordre établi d'un monde dominé par une bipolarité hostile centrée en Europe, un autre ordre ou un autre désordre commence confusément à succéder. Du coup, dans son équilibre effectif comme dans les craintes et les espoirs qui la dominaient, la période de la guerre froide apparaît plus nettement comme une après-guerre.

Ce jugement formulé par un connaisseur, à la veille du « Printemps de Prague » qui sera étouffé dans l'œuf par l'intervention de l'URSS et quatre de ses alliés, le 21 août 1968, se trouve-t-il confirmé par les faits au printemps 1974. La guerre froide est-elle bien morte avec la crise des missiles de Cuba, ou bien reste-t-elle « inachevée » comme le pense le professeur Gérard Bergeron <sup>3</sup> ? Sommes-nous entrés pendant la décennie 1963–1973 dans une ère nouvelle : celle de la « Détente » avec un grand D ? Bref, la structure du système international issu de Yalta et Potsdam a-t-il à ce point changé que le moment serait effectivement venu pour les politologues et les théoriciens de s'interroger en profondeur sur la signification, les modalités d'application, le contenu et la portée d'un concept aujourd'hui très en vogue ? La dimension de cet article ne nous permet pas de

---

1. Maître-assistant à la Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de l'Université de Besançon.

2. Cf. *Revue française de science politique*, février 1968.

3. *La guerre froide inachevée*, Presses de l'Université de Montréal, 1971.

nous livrer à une analyse exhaustive du phénomène de la détente internationale ; nous voudrions cependant poser le problème et ouvrir la voie à des recherches ultérieures. Tel est l'esprit de cette trop sommaire étude.

L'introduction d'un terme nouveau dans le vocabulaire diplomatique n'est jamais le pur produit du hasard, surtout quand la plupart des chefs d'État et de gouvernement l'emploient constamment dans leurs discours ou leurs allocutions : à l'Est, à l'Ouest, dans le Tiers-Monde, à l'ONU ou dans d'autres enceintes internationales... Mais le succès du concept s'explique peut-être par son imprécision et l'ambiguïté de la situation qu'il vise à qualifier. Du point de vue sémantique, la notion de « détente » est l'antonyme de la notion de « tension ». Si nous consultons les dictionnaires, nous trouvons à ce mot la définition suivante : « Relâchement de ce qui est tendu ; relâchement d'une tension intellectuelle, morale, nerveuse : état agréable qui en résulte. Détente après une crise. » Ou bien encore : « Délassement, relâche, répit, repos, soulagement. » Le *Petit Robert* est l'un des rares à mentionner sous ce vocable la « diminution de la tension internationale » qu'il identifie à la « politique de coexistence et de détente ». Les Soviétiques et les États socialistes, on le sait, parlent, eux, de « coexistence pacifique » mais également de détente. Les deux termes sont-ils alors synonymes ?

La question se complique car certains auteurs ont détecté des phases de détente dans la période historique de la guerre froide. C'est ainsi que Gérard Bergeron, qui voit dans celle-ci à la fois un « ersatz à la guerre totale » et la formule improvisée de « remplacement à un gouvernement mondial », construit un modèle cyclique des rythmes de la guerre froide dont le point de départ serait la reddition japonaise du 15 août 1945 et le terme le règlement de la crise des fusées le 28 octobre 1962. Il démontre que ces dix-sept années se divisent « naturellement » en trois périodes quinquennales assez curieusement égales :

1. seuil de « détente », conférence de Potsdam et capitulation japonaise, juillet-août 1945 ;
2. premier pic de « tension », guerre de Corée, le 25 juin 1950 ;
3. second seuil de « détente », conférence au sommet de Genève, juillet 1955 ;
4. second pic de « tension », le sommet manqué de Paris, mai 1960, rebondissant en un autre pic, celui de la crise de Berlin, août 1961, prolongé par l'alerte nucléaire d'octobre 1962<sup>4</sup>.

D'où l'unité des fluctuations ou des oscillations cycliques : détente → tension → détente → tension. La périodicité, les phases disparaissent après : la guerre froide se transforme en « paix froide », la tension cède la place à la détente ou à la coexistence pacifique, voire à la normalisation<sup>5</sup>. Le vocabulaire varie avec les spécialistes, les journalistes et les partis pris idéologiques de chacun...

4. Cf., *op. cit.*, pp. 21-27 et pp. 193-225.

5. Voir notre article dans « Chronique de politique étrangère », n° 2, vol. XXV, 1972, (revue belge publiée par l'Institut royal des relations internationales) : « La « normalisation » dans les relations internationales ».

L'entre-deux-guerres avait aussi sa propre terminologie : « sécurité collective » et « paix indivise », « conciliation » et « apaisement », « sécurité – arbitrage – désarmement » et « paix par le droit ». Les péripéties de la guerre froide ont elles-mêmes donné lieu à une série de métaphores plus ou moins heureuses. Climatiques d'abord : « gel » et « dégel » ; mécaniques ensuite : « détente » et « tension » ; thermodynamiques enfin : « endiguement » ou « refoulement ». À chaque époque son jargon. Quoi qu'il en soit, il importe ici de préciser les caractères de la guerre froide si l'on veut définir la détente qui se situe dans son prolongement.

Le premier trait spécifique est qu'il s'agit d'un état intermédiaire entre la paix et la guerre, une situation mixte. Ce n'est pas la paix puisque les rapports entre États reposent sur l'hostilité et l'inimitié. La tension, la peur<sup>6</sup>, la crainte, la méfiance dominent leurs relations. D'autre part, les divergences qui existent entre eux sont telles que le dialogue s'avère impossible et que les différends restent absolument sans solution. Mais ce n'est pas non plus la guerre car si les unités étatiques les plus puissantes cherchent à renforcer leur position par des moyens divers, elles n'entendent pas aller jusqu'à l'affrontement armé direct pour le règlement des questions litigieuses. L'expression de « paix belliqueuse » ou de « guerre des nerfs » conviendrait également. Cette conception est la plus répandue. Le professeur Hans Morgenthau, l'un des chefs de file de l'école réaliste américaine avec G. Schwarzenberger, G. Kennan, Mac Dougal, H. Kissinger<sup>7</sup> – la fait sienne. Dans un article paru en 1967, il écrit que la guerre froide se distingue des confrontations antérieures par l'« impossibilité », pour les États, de procéder à un marchandage et à un compromis susceptibles de conduire à un règlement, et donc par la « nécessité », de défendre leurs intérêts en usant de toutes les pressions, à l'exclusion du recours à l'emploi de la force<sup>8</sup>. Le deuxième trait est la bipolarisation des relations internationales qui engendra ce qu'on appelle la « politique des blocs ».

La guerre froide est née en effet de la compétition soviéto-américaine pour combler le vide laissé au cœur du continent européen par l'effondrement du III<sup>e</sup> Reich. Lorsque, note justement Gérard Bergeron, ces deux grandes armées opérèrent leur jonction sur l'Elbe, deux États de taille impériale mais sans empire se trouvèrent pour la première fois en « situation d'immédiateté politique » et en « instance d'empire » : ce nez à nez était générateur d'affrontements, de tensions, de crises. Les deux superpuissances ont rapidement pris la tête de deux formidables coalitions ou « blocs » qui se dotèrent de structures politiques, économiques et militaires antagonistes. Entre le camp socialiste et totalitaire et le monde libre et capitaliste, ou plutôt à leur périphérie, la présence d'un « tiers monde », à la fois objet et enjeu de la lutte entre l'URSS et les États-Unis d'Amérique. Le conflit Est-Ouest, de nature politico-idéologique, s'alimentera, se nourrira du conflit

6. Cf. François FONVIEILLE-ALQUIER : *La grande peur de l'après-guerre : 1946-1953*, R. Laffont, Paris, 1973.

7. Cf. *Le chemin de la paix*, traduction française, Denoël, 1972, et *Les malentendus transatlantiques*, même éditeur.

8. Cf. *Encounter*, mai 1967, « Arguing about the Cold War ».

Nord-Sud, de nature socio-économique, les sociétés industrielles capitalistes et socialistes de l'hémisphère nord rivalisant pour enrôler dans leur sphère d'influence les sociétés sous-développées de l'hémisphère sud. Multipolaire avant 1939, le système international deviendra donc bipolaire à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale. De la division ou du partage du monde naîtra une bipolarité hostile centrée sur l'Europe qui, le cas échéant, en fonction des intérêts des deux super-grands se transportera sur les autres continents : Asie, Indochine, Corée, Proche et Moyen-Orient, Congo, Cuba...

Le troisième trait spécifique de la guerre froide est, après son caractère planétaire et bipolaire, qu'elle se déroule à l'ombre de l'« équilibre de la terreur », les blocs s'étant formés autour des deux puissances atomiques. La révolution nucléaire ou thermonucléaire bouleverse complètement les données traditionnelles de la conduite « diplomatico-stratégique », pour reprendre le vocabulaire de Raymond Aron<sup>9</sup>. Avec l'atome, la différence de quantité crée une différence de qualité : la guerre devient improbable, voire impossible. La stratégie de la dissuasion conduit à inverser la formule classique de Clausewitz : la politique n'est désormais que la continuation de la guerre par d'autres moyens. Il est exact, comme l'écrit R. Aron, que « l'effet le plus visible de l'armement thermonucléaire a été de dissuader les deux Grands de la guerre totale, de les inciter l'un et l'autre à la modération, de détourner chacun d'eux de porter atteinte aux intérêts vitaux de l'autre ». Pour lui, la dialectique de la paix et de la guerre, qui constitue l'essence de la science des relations internationales, aboutit à la guerre froide, c'est-à-dire à la « combinaison permanente de dissuasion, de persuasion et de subversion ». Dans un livre récent<sup>10</sup> consacré à la politique extérieure des États-Unis dans le monde, de 1945 à 1972, l'auteur précise sa conception. Admettant avec Hobbes et Rousseau que les États vivent en état de guerre permanente, il en déduit que selon les périodes, la part respective du marchandage et de la pression varie. Dans cette perspective, il n'y a qu'« une différence de degré » entre les relations interétatiques dites normales, surtout en un « système bipolaire et hétérogène », et la phase de guerre froide. Cependant, concède-t-il immédiatement, entre 1947 et 1953, par suite de la conjonction des propagandes, du blocus de Berlin, de la campagne de Corée et des préparatifs militaires, cette différence de degré atteignit un point tel qu'il paraît légitime de désigner cette phase par un concept particulier :

J'entends par guerre froide, dit-il, la phase de tension extrême dont les débuts remontent aux années de la guerre menée, simultanément plutôt qu'en commun, contre le III<sup>e</sup> Reich et qui commence ouvertement en mars 1947, avec la doctrine Truman, ou, quelques mois plus tard, à la conférence de Paris réunie pour discuter le plan d'aide américaine<sup>11</sup>.

Le journaliste André Fontaine, dans son *Histoire de la guerre froide* en deux volumes<sup>12</sup>, remonte, lui, jusqu'à la Révolution d'octobre et aux interventions

9. *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962.

10. *La République impériale*, Calmann-Lévy, Paris, 1973.

11. *Op. cit.*, p. 43.

12. Fayard, Paris, 1965-1967.

militaires occidentales. Cette paix belliqueuse s'expliquerait par l'hostilité fondamentale entre la nature du régime soviétique et celle des régimes occidentaux, par l'incompatibilité des idéologies socialiste et libérale, bref, par l'hétérogénéité du système international. Il met également l'accent sur la bipolarité de la rivalité planétaire :

Il n'y aurait pas eu de guerre froide s'il ne s'était trouvé au milieu de ce siècle deux puissances, et deux seulement, assez vastes, assez peuplées, assez confiantes dans la valeur de leurs croyances et de leurs armes de toutes sortes, pour se disputer la prépondérance mondiale, sans que pour autant l'une ou l'autre puisse jamais s'assurer une supériorité décisive<sup>13</sup>.

Vu sous cet angle, le phénomène serait tout simplement la réalisation des célèbres prophéties faites au siècle dernier par Alexis de Tocqueville et Adolphe Thiers : « La vieille Europe a fait son temps. Il n'y a plus que deux peuples... deux jeunesses : la Russie et l'Amérique. L'avenir du monde est là, entre ces deux grands mondes. Ils se heurteront un jour, et l'on verra alors des luttes dont le passé ne peut donner aucune idée... » (Thiers). Leur point de départ est différent, leurs voies sont diverses : « néanmoins, chacun d'eux semble appelé par un dessein secret de la Providence à tenir un jour dans ses mains les destinées de la moitié du monde<sup>14</sup> » (de Tocqueville).

Mais s'il y a divergence sur les origines et les causes profondes de la « guerre froide », la plupart des auteurs sont d'accord sur deux points importants. Le premier concerne ses caractères :

- spécificité d'une situation mixte ou intermédiaire, encore inédite dans l'histoire des rapports entre États ;
- bipolarité, nucléarité et rivalité planétaire entre deux superpuissances ;
- rigidité des relations internationales créée par l'hostilité de deux blocs antagonistes ;
- hétérogénéité du système par incompatibilité des idéologies et des structures politiques, économiques et sociales des régimes socialistes et capitalistes ;
- au total, prédominance du conflit sur la coopération, de la méfiance sur la confiance, de la tension sur la détente, de l'insécurité sur la sécurité, de la confrontation sur la négociation, le tout dominé par un sentiment permanent, chez tous les acteurs et tous les peuples, de peur et de crainte d'une troisième guerre mondiale.

Le second point d'accord porte sur la césure de 1962. En effet, la majorité de la doctrine reconnaît que la crise de Cuba – de même que la mort de Staline en 1953 en pleine guerre froide – marque un tournant dans les relations internationales de l'après-guerre. Les deux Grands auraient conclu un armistice et seraient entrés dans l'ère de la « coexistence pacifique » à partir de 1963. La guerre froide « inachevée » aurait fait place à une « paix froide » à peine moins

13. *Op. cit.*, p. 15, tome I.

14. Cf. *De la démocratie en Amérique*, 1835 (conclusion du « Bilan » du Livre I), et Sainte-Beuve qui rapporte dans ses « Cahiers » (1847) les propos de Thiers.

ambiguë (G. Bergeron) ou à la « paix chaude » (P. Hassner). Plus communément enfin, à la lecture des articles de presse et des discours des chefs d'État, l'observateur attentif est conduit à croire que le monde des années 1963-73 est entré de plein pied dans l'ère de la « détente ». Qu'est-ce à dire ? Celle-ci est-elle un concept opérationnel, un système nouveau, une autre notion historique ? Ou bien s'agit-il de l'aspect positif de la guerre froide et non son antithèse, les formes, les modalités ayant simplement évolué avec les réalités de la vie internationale ? La détente serait alors un épiphénomène, un phénomène circonstanciel, conjoncturel : il y aurait changement « dans » le système et non « du » système des blocs. Telle est la question fondamentale qui se trouve posée au politologue lorsqu'il réfléchit sur la problématique générale de la détente.

Pour lui apporter un début de réponse, nous nous proposons d'examiner, d'une part, ses « manifestations » (I), c'est-à-dire la pratique de la politique de détente entre l'Est et l'Ouest et, d'autre part, les « conceptions » qui la guident (II), autrement dit l'approche théorique ou idéologique de celle-ci. Cette double étude nous permettra au moins de vérifier si, dans la dernière décennie écoulée, l'équilibre international repose sur des données nouvelles ou au contraire analogues à celles qui régissaient la période de la guerre froide. Si les critères sont identiques, on parlera à bon droit de la conservation du système ; s'ils sont différents, il y aura eu évolution ou mutation de la société interétatique.

## I - LES MANIFESTATIONS DE LA POLITIQUE DE DÉTENTE

Avant d'analyser les manifestations politiques de la détente Est-Ouest entre 1963 et 1973, le chercheur doit tout d'abord s'interroger rapidement sur ses causes. Pourquoi, après l'alerte cubaine de l'automne 1962, les deux superpuissances cessent-elles peu à peu de s'affronter, de s'invectiver, de s'opposer ? Pour quelles raisons le monde éprouve-t-il assez vite un sentiment durable d'apaisement, de tranquillité et de sécurité ? Bref, pourquoi les peuples, l'opinion publique internationale perçoivent-ils que la « guerre froide se meurt » ?

Les causes de cette détente s'expliquent par des facteurs multiples : politiques, économiques, techniques, stratégiques. Les unes sont d'ordre interne et d'ordre externe, les autres sont inhérentes à l'évolution des deux blocs et à la diplomatie des États-Unis et de l'Union soviétique... Certaines dépendent de Washington et de Moscou, d'autres n'en dépendent pas.

Dans le *Figaro* du 7 juin 1961, Raymond Aron notait déjà :

U.S.A. et U.R.S.S., en dépit de leur rivalité, ont un intérêt commun et un intérêt supérieur à tous leurs autres intérêts nationaux : éviter la guerre thermonucléaire. Toutes les alliances sont fondées sur un intérêt commun : en ce sens on peut évoquer sans paradoxe l'alliance russo-américaine contre la guerre thermonucléaire.

Cette observation a pris une sorte d'évidence massive au moment de la crise des missiles qui - pour la première fois depuis l'atomisation d'Hiroshima et de Nagasaki - mettait à l'épreuve la stratégie de la dissuasion, Américains et Soviétiques se retrouvant face à face, exceptionnellement.

Aucun des affrontements antérieurs – Iran, Grèce, Turquis, Berlin, Corée, Suez, Liban – n'avait revêtu une pareille gravité, soit parce qu'ils survenaient à la périphérie des blocs dans des zones marginales, soit parce qu'ils se livraient par États interposés, soit parce que le chantage nucléaire ne jouait pas. L'affaire de Cuba eut l'immense mérite de faire prendre conscience aux leaders des deux camps de leurs fantastiques et écrasantes responsabilités atomiques. Placés « au bord du gouffre », ils ont préféré trouver un compromis par concessions mutuelles, plutôt que de maintenir des positions rigides, qui risquaient de les conduire là où ils ne voulaient pas. Jamais plus la leçon ne sera oubliée par la suite. L'équilibre de la terreur transformait les adversaires potentiels en partenaires virtuels ; condamnés à vivre ensemble, les frères ennemis étaient obligés de s'entendre pour cogérer l'après-guerre froide, limiter leurs armements, contrôler les crises.

Pour le professeur J.C. Vénézia<sup>15</sup>, les causes de la détente sont essentiellement de deux ordres différents : stratégiques et économiques.

Stratégiques, tout d'abord, en ce sens que la situation actuelle entre les États-Unis et l'Union soviétique se situe dans ce que les stratèges militaires appellent la « zone stable absolue » qui se caractérise par une « destruction mutuelle assurée » (doctrine MAD) ou encore par « l'équilibre des vulnérabilités garanties ». Économiques, ensuite, parce que les deux superpuissances ont en commun l'intérêt non seulement de préserver la paix, condition absolue de leur survie, mais aussi le souci de limiter le coût de la course à la supériorité quantitative et qualitative en matière d'armements.

Si la guerre est impossible, il faut bien faire la paix « chaude » ou « froide »... Dans les rapports entre les Grands l'atome a un effet stabilisateur, puisqu'il interdit de remettre en cause par la force le *statu quo* politique et territorial issu de la division du monde. Il conforte donc les sphères d'influence. Mais l'atome a en même temps un effet déstabilisateur à l'intérieur des blocs, car il bouleverse la nature des alliances, le protecteur ne pouvant accepter de se suicider pour ses protégés si leurs intérêts vitaux sont menacés. L'automatisme de l'assistance militaire entre alliés n'est plus crédible et partant la stratégie de la dissuasion permet aux satellites des Américains et des Russes de retrouver une certaine liberté politique, une certaine autonomie. Cette marge de manœuvre s'est trouvée accrue pour les démocraties populaires par le conflit sino-soviétique dont il est difficile de dire s'il est la cause ou la conséquence du rapprochement soviéto-américain<sup>16</sup>. La crise des alliances est illustrée à l'Est, dans le cadre du pacte de Varsovie, par le cas roumain et albanais, à l'Ouest, dans le cadre du pacte Atlantique, par l'exemple français. Notre analyse rejoint celle des professeurs Ph. Bretton et J.P. Chaudet qui écrivent dans un ouvrage collectif récent<sup>17</sup> :

15. *Stratégie nucléaire et relations internationales* (collection U), Armand Colin, Paris, 1971.

16. Probablement les deux à la fois. Il y a en tout cas coïncidence entre l'apaisement du conflit Est-Ouest et l'aggravation du conflit Moscou-Pékin à partir de 1963.

17. *La coexistence pacifique* (collection U), Armand Colin, Paris, 1971.

La coexistence pacifique n'est qu'un aspect des relations Est-Ouest. On pourrait l'intituler encore « la détente entre adversaires potentiels » ; les États-Unis et l'Union soviétique sont conduits à pratiquer une politique de détente, faute de pouvoir s'affronter militairement sans risques majeurs. La diminution de la tension Est-Ouest a eu pour effet d'entraîner un relâchement<sup>18</sup> plus ou moins grand de la cohésion de chaque camp. Ce phénomène était inéluctable à partir du moment où toutes les énergies n'étaient plus tendues vers la lutte contre le camp adverse. La détente entre adversaires potentiels a donc pour corollaire l'apparition de véritables tensions entre alliés naturels.

Au départ, incontestablement, c'est bien la révolution nucléaire qui est à l'origine du processus de détente entre les deux supergrands, la confrontation des Caraïbes ayant agi comme un révélateur. Mais la durée va lui conférer une certaine dynamique et susciter l'apparition d'autres facteurs favorables qui accéléreront le processus, malgré des forces contraires ou hostiles. L'évolution est complexe : on passe de l'hostilité à la rivalité puis à la solidarité des intérêts ou de la confrontation à la négociation politique et à la coopération économique, scientifique, technique, etc. Notons enfin qu'il n'y a plus de séparation entre la politique intérieure et extérieure des États. La guerre du Kippour, la réaction de l'Europe des Neuf, la crise de l'énergie et notamment du pétrole, les élections israéliennes du 31 décembre 1973 démontrent à l'évidence qu'il y a interpénétration désormais entre les deux politiques. « Est-ce qu'on se rend compte à quel point, à notre époque, déclarait le président Pompidou dans son entretien télévisé du 20 décembre 1973, les problèmes intérieurs et leurs solutions dépendent des problèmes internationaux et des relations internationales<sup>19</sup> ? » D'où la question suivante : la détente extérieure implique-t-elle une détente intérieure, la libéralisation des régimes des États socialistes conditionne-t-elle la poursuite du rapprochement avec les États capitalistes ?

Après l'analyse des causes, il convient de se pencher sur les modalités, les aspects, les « manifestations de la politique de détente ».

Dans la séquence historique des années 1963-73, on peut distinguer objectivement deux phases marquées par la césure de 1968, année du Printemps de Prague et du Printemps de Paris.

#### A - 1963-1968 : L'amorce d'un processus bilatérale de détente : une détente empirique et sélective

La détente ne se décrète pas ; elle se traduit par des actes qui expriment cette volonté. Dans un premier stade, elle sera nécessairement empirique, pragmatique, technique. Cette politique ne concernera d'abord (ou presque) que les deux superpuissances qui ont un intérêt commun vital et un intérêt supérieur à tous leurs autres intérêts nationaux : éviter la guerre thermonucléaire par tous les moyens. D'où, immédiatement après la crise cubaine, la naissance d'une sainte

18. Celui-ci se manifeste par le polycentrisme et le nationalisme dans le camp socialiste, et par des politiques d'indépendance nationale dans le monde libre.

19. On prête également à Leonid Brejnev la boutade suivante : « Notre principal problème de politique intérieure est la politique extérieure. »

alliance soviéto-américaine pour préserver la paix. Une paix froide, technique, stratégique basée sur l'équilibre de la terreur qui n'exclut ni la rivalité, ni les conflits armés locaux ou régionaux.

Dans la guerre froide, les tensions étaient maintenues unilatéralement et tacitement, à un certain seuil au-delà duquel le conflit atomique aurait éclaté ; dans la détente mécanique qui s'amorce entre 1963 et 1968, les rivaux décident bilatéralement et volontairement de conjuguer leurs efforts pour éviter la même chose. La différence mérite d'être soulignée.

Parallèlement à ce duo entre Américains et Russes, sur le plan européen, la France du général de Gaulle prend une série d'initiatives politiques en direction des pays de l'Est qui ont pour objet d'effacer Yalta, c'est-à-dire de dépasser le système des blocs. L'*Ostpolitik* sera française avant d'être allemande. Mais ces deux types de détente ne se recoupent pas et se situent dans des contextes très différents. La première est nucléaire, elle a lieu entre égaux et a des conséquences planétaires ; la seconde n'est pas stratégique, elle n'a pas lieu entre égaux et n'a qu'une portée régionale, mais elle a valeur d'exemple. C'est pourquoi nous les considérerons séparément.

L'affaire de Cuba avait révélé d'abord aux protagonistes l'insuffisance des communications directes entre Moscou et Washington. Ainsi une lettre de Khrouchtchev remise à l'ambassade américaine dans la capitale soviétique mettait-elle une douzaine d'heures pour parvenir à Kennedy à la Maison Blanche, compte tenu des délais de traduction, de codage, de décodage et de transmission. Le facteur temps joue un rôle capital en cas de crise grave. Pour éviter tout malentendu, les États-Unis et l'URSS décidèrent d'améliorer le circuit de communication. Il fut donc convenu par un accord du 20 juin 1963 d'établir entre les deux capitales une liaison par télétype, le fameux « téléphone rouge » qui fonctionnera à plusieurs reprises depuis : guerre des Six jours de 1967, affaire du *Pueblo* en 1968, guerre du Kippour en 1973. Outre cette liaison directe entre le Kremlin et la Maison Blanche, deux lignes téléphoniques seront mises en service quelques années plus tard, en mars 1969. L'une relie le département d'État à l'ambassade américaine à Moscou, l'autre l'ambassade soviétique à Washington au ministère des Affaires étrangères à Moscou<sup>20</sup>. L'institution du « téléphone rouge » fera école, puisqu'il fonctionne également aujourd'hui entre Paris-Moscou et Londres-Moscou.

Cette première mesure concrète de détente va être suivie par la négociation d'une série d'accords partiels relatifs à la limitation des armements tendant à maintenir et à légaliser le « duopole thermonucléaire » des Grands. C'est la mise en application de ce que les spécialistes appellent la théorie de l'*arms control*<sup>21</sup>.

20. Cf. *Le Monde* du 18 mars 1969, sur l'accord du 20 juin 1963, voir l'ouvrage de J. KLEIN, *L'entreprise du désarmement 1945-1964*, Paris, Cujas, 1964, p. 281.

21. Consulter les deux articles remarquables de P. HASSNER dans la *Revue française de science politique* :

1) « On ne badine pas avec la force », décembre 1971 (6) ;

2) « On ne badine pas avec la paix », décembre 1973 (6).

Voir aussi J. KLEIN : « Désarmement et *arms control* en 1973 : bilan et perspectives », dans *Revue française de politique étrangère*, n° 1, 1974.

La volonté soviéto-américaine se manifeste, d'une part, par la signature du traité de Moscou du 5 août 1963, d'autre part, par la signature du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1<sup>er</sup> juillet 1968. L'un interdit les essais nucléaires dans trois milieux : l'espace atmosphérique, extra-atmosphérique et sous-marin. Mais les essais souterrains restent licites. En d'autres termes, l'accord édicte une interdiction partielle des expériences aux puissances autres que les deux supergrands. L'autre traité va beaucoup plus loin et constitue un exemple parfait de l'entente stratégique entre les États-Unis et l'URSS. Il renforce la dissuasion bipolaire et confirme leur droit à discuter bilatéralement de la sécurité du monde. La non-prolifération des armes nucléaires est interdite sous toutes ses formes et le condominium des « frères ennemis » assure la garantie des engagements pris par les États signataires. En outre, les parties contractent une obligation juridique importante pour l'avenir, puisqu'en vertu de l'article VI elles doivent « poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée, et sur un traité de désengagement général et complet sous un contrôle international strict et efficace <sup>22</sup> ». Les deux traités ont une durée illimitée. Mais, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, chaque État se réserve le droit de s'en retirer, s'il estime que des « événements exceptionnels... mettent en péril son intérêt national suprême ». La portée politico-stratégique de ces documents est naturellement considérable. En aucun cas, ils n'auraient pu être mis au point au temps de la guerre froide car la « confrontation » excluait la « négociation » <sup>23</sup>. Pour la première fois, Américains et Soviétiques s'alliaient juridiquement pour mettre la guerre thermonucléaire hors la loi et coûte que coûte. L'obsession de la sécurité les conduisait ainsi à réviser le vieil adage latin : *Si vis pacem, para pacem* (et non plus *para bellum*)...

Ajoutons à cette liste la signature du traité, le 27 janvier 1967, sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique qui interdit – comme le traité de 1959 sur l'Antarctique – la nucléarisation de ce milieu. Dix ans auparavant, l'URSS en lançant son premier Spoutnik avait ouvert la voie à la course à l'espace qui pouvait devenir à son tour, avec les corps célestes, un objet de militarisation. Le 22 novembre 1963, un an après le test cubain, l'URSS et les États-Unis soumettaient à l'ONU une déclaration conjointe prévoyant une réglementation internationale ; il faudra quatre ans pour la transformer en convention. Le traité institue une sorte d'internationalisation et évite la militarisation. Son article 4 constitue la clause essentielle :

Les États parties s'engagent à ne mettre sur orbite autour de la terre aucun objet porteur d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massives,

22. Voir notre ouvrage sur *Le désarmement* (Collect. U 2), A. Colin, Paris, 1972, et celui de Ph. Bretton et J.P. Chaudet sur *La coexistence pacifique*. Précisons que la Grande-Bretagne a participé également à l'élaboration de ces deux instruments juridiques parce qu'elle était, dès 1954, membre du club nucléaire, ce qui n'était pas le cas de la France et de la Chine.

23. Cette formule est utilisée par le président Nixon pour marquer le passage de la guerre froide à la détente.

à ne pas installer de telles armes sur des corps célestes et à ne pas placer de telles armes de toute autre manière, dans l'espace extra-atmosphérique. Tous les États utiliseront la Lune et les autres corps célestes à des fins exclusivement pacifiques [...]

Le traité de 1967 sera complété par un accord du 22 avril 1968 sur le retour et le sauvetage des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique<sup>24</sup>.

Voilà pour la détente nucléaire. Sur le plan politique maintenant, les relations soviéto-américaines resteront basées – entre 1963 et 1968 – sur la rivalité. Il y aura un décalage entre la stratégie et la diplomatie. Même si le contrôle des armements doit déboucher peu à peu sur le contrôle des crises, comme le prouvent la guerre du Viêt-nam, celle des Six jours, au Proche-Orient, et la résolution du 22 novembre 1967 adoptée par le Conseil de Sécurité<sup>25</sup>.

Certes, le secrétaire général du P.C.U.S., Leonid Brejnev, le premier ministre, Alexis Kossyguine, et le chef de l'État, Nicolaï Podgorny, c'est-à-dire la direction collégiale qui a succédé à Nikita Khrouchtchev destitué le 14 octobre 1964, mènent une politique extérieure plus rationnelle et moins aventuriste que celle de leur bouillant prédécesseur. Le XXIII<sup>e</sup> Congrès du parti communiste de l'URSS, qui se tient en avril 1966 à Moscou, est placé sous le signe de la « détente » avec l'Ouest. Mais la rencontre au sommet de Glassboro (juin 1967) entre Johnson et Kossyguine ne donnera aucun résultat. Le conflit vietnamien bloque le rapprochement entre les deux supergrands qui se réclament néanmoins de la détente, puisque le président Johnson prononce, lui aussi, à New York, le 7 octobre 1966, son premier grand discours sur ce thème. 1968 sera une année tournante qui mettra à rude épreuve le système international tout entier. Nous en reparlerons un peu plus loin.

Transportons-nous pour le moment sur le continent européen et braquons le projecteur sur la France du général de Gaulle qui déploie une diplomatie tous azimuts depuis que l'affaire algérienne a été enfin réglée par les accords d'Évian de 1962.

Le temps des menaces, écrit l'ancien ministre des Affaires étrangères, Maurice Couve de Murville<sup>26</sup>, prenait tout naturellement fin avec la crise de Cuba, puisque celle-ci montrait dans les faits ce que l'on pressentait depuis longtemps, à savoir l'impossibilité d'une guerre nucléaire qui serait provoquée de sang-froid par des gouvernements responsables. Le temps de la détente ne devait cependant pas arriver aussitôt. Il fallait d'abord, pour Washington et Moscou, liquider les séquelles de leur affrontement. Il fallait ensuite que, peu à peu, une autre conception se fit jour des rapports entre pays de l'Ouest et pays de l'Est, autrement dit que la fin de la guerre froide marquât aussi le début d'une atténuation de la division rigide en blocs rivaux et par conséquent hostiles.

24. Cf. *Annuaire français de droit international*, 1968, p. 736 (A.F.D.I.).

25. Le plan Rogers, expression de l'entente entre Moscou et Washington, tentera vainement de la mettre en œuvre.

26. *Une politique étrangère : 1958-1969*, Plon, Paris, 1971.

Avec l'achèvement de la décolonisation, le gouvernement de Paris recouvrait sa liberté d'action diplomatique et pouvait explorer des voies nouvelles en direction de l'Europe de l'Est. Notre pays était disponible. Aucun contentieux politique ou territorial ne l'opposait à ses voisins. Au contraire, l'histoire nous avait permis de tisser avec plusieurs d'entre eux des liens d'amitié et de coopération avant que le Rideau de fer ne les coupe de l'Occident. C'était vrai pour la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Roumanie... Avec l'Union soviétique, de Gaulle avait conclu en 1944 un traité d'alliance et d'assistance mutuelle<sup>27</sup> ; après son retour au pouvoir, il avait renoué le dialogue avec Moscou en invitant Khrouchtchev à Paris en 1960. L'approche française de la détente n'était ni atomique, ni technique, ni stratégique. Elle était avant tout politique, psychologique, pratique. Et surtout européenne. Son but n'était pas de consolider la bipolarité ou la double hégémonie soviéto-américaine. Pour effacer Yalta et surmonter la division du continent, il fallait non pas un « dialogue de bloc à bloc », mais un dialogue d'État à État, de part et d'autre de l'ancien Rideau de fer, de telle sorte que des relations nouvelles s'établissent entre pays capitalistes et pays socialistes, de l'« Atlantique à l'Oural ». Celles-ci débuteraient par des accords précis d'ordre économique, technologique, scientifique, culturel, touristique. L'amélioration des échanges contribuerait à créer un climat nouveau. Alors, les vrais problèmes pourraient être abordés au fond, la « détente » devant conduire à l'« entente » puis à la « coopération » dans tous les domaines.

Ce grand dessein gaullien demanderait à coup sûr du temps et beaucoup de patience. Il commandait la réconciliation des deux Europes et la solution du problème allemand. Mais il fallait oser commencer, montrer l'exemple. La France décida de le faire, espérant secrètement que sa démarche ne resterait pas solitaire et incomprise de ses partenaires de la CEE. Entre 1963 et 1968, elle obtiendra des succès non négligeables et sans proportion avec les moyens modestes dont sa diplomatie disposait.

L'année 1963 fut une « année d'attente », pour reprendre l'expression de M. Couve de Murville qui ajoute :

Il n'était pas facile en réalité de faire comprendre à Moscou l'idée que, si les pays de l'Ouest européen arrivaient, en s'unissant comme nous le proposons, à s'affranchir de la tutelle américaine, ce n'était pas pour tomber sous la tutelle soviétique, autrement dit que l'indépendance, comme la paix, devait être indivisible.

Cela valait d'ailleurs, toutes choses égales, pour l'Europe orientale également. Le contact, s'il parvenait à être établi et maintenu, ne se limiterait pas, à notre avis, à l'Union soviétique. Il fallait l'étendre à tous les pays... satellites [...] qui, sans aucun doute, aspiraient à retrouver, autant que faire se peut, leur personnalité nationale<sup>28</sup>.

La conception de l'« Europe européenne » supposait l'accord de l'URSS car il était inconcevable d'espérer faire évoluer les démocraties populaires contre la

27. Celui-ci sera dénoncé par l'URSS au moment de la ratification des Accords de Paris prévoyant le réarmement de la RFA et son accession à l'OTAN.

28. *Op. cit.*, pp. 197ss.

volonté du Kremlin. 1964 allait être l'« année du dégel » et des « contacts techniques ». Elle s'ouvre par un voyage à Moscou du ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, suivi presque aussitôt par une visite à Paris du vice-président du Conseil soviétique, Constantin Roudnev, venu discuter de problèmes scientifiques et techniques. Fin février, le président du Soviet suprême, Nicolaï Podgorny, conduit en France une délégation de parlementaires ; il est reçu par le chef de l'État et souligne la volonté de coexistence pacifique de son pays. Ces contacts débouchent le 30 octobre sur la signature du premier accord commercial à long terme (cinq ans) entre les deux capitales. Une évolution analogue se dessine du côté des autres membres du bloc socialiste. Au mois de juillet, le premier ministre roumain, Ion Maurer, rencontre de Gaulle ; en décembre un nouvel accord commercial de cinq ans est conclu avec Bucarest. À la fin de l'année, c'est le ministre des Affaires étrangères de Yougoslavie, puis ceux de la Tchécoslovaquie et de la Bulgarie qui se rendent à Paris : tous souhaitent négocier des accords économiques et culturels et diversifier leurs relations avec l'Occident.

L'année 1965 est l'« année de l'ouverture politique » avec la visite de Gromyko en avril et celle de son homologue français, Couve de Murville, à Moscou en octobre. L'accord du 22 mars 1965 sur l'adoption par l'URSS du procédé français de télévision en couleur *Sécam*, au détriment du procédé allemand *Pal*, est d'abord un geste politique. Et il est déjà question de coopération spatiale. En janvier, le ministre des Affaires étrangères de Hongrie, Janos Peter, et en septembre, le chef du gouvernement polonais, Joseph Cyrankiewicz, prennent contact à leur tour avec les autorités françaises.

1966 est la « grande année » franco-soviétique avec le voyage du général de Gaulle en URSS, du 23 au 30 juin, et la visite en retour de Kossyguine à Paris, au mois de décembre. Le voyage du Général couronnait l'évolution amorcée trois ans auparavant. Il donnait sa marque finale au nouveau cours de nos rapports avec le Kremlin. Une déclaration solennellement signée le 30 juin 1966 créait les mécanismes propres à développer les échanges et affirmait la volonté des deux parties d'ouvrir la voie à une « coopération féconde en Europe <sup>29</sup> ». Simultanément, le ministre des Affaires étrangères français entreprend une vaste tournée dans les pays de l'Europe orientale et centrale, à l'exception de l'Albanie qui vit repliée sur elle-même. En sens inverse, Jivkov, chef du gouvernement bulgare, se rend à Paris en octobre, ainsi que Kliszko, homme de confiance de Gomulka, en mai. Ces chassés-croisés diplomatiques se poursuivent en 1967 et 1968. De Gaulle est admirablement accueilli en Pologne en septembre 1967 et ovationné en Roumanie en mai 1968 <sup>30</sup>.

Partout où il passe, il développe le thème de la détente, de l'entente et de la coopération entre les deux moitiés de l'Europe.

29. En mars 1966, la France manifestait une nouvelle fois sa volonté d'indépendance en se retirant des structures militaires intégrées de l'OTAN, tout en restant dans l'Alliance atlantique.

30. Au même moment, son pouvoir est bruyamment contesté dans son propre pays qui joue à la révolution.

L'intervention militaire soviétique en Tchécoslovaquie, dans la nuit du 20 ou 21 août 1968, allait mettre à l'épreuve ces deux types de détente : la détente politique à la française sur le vieux continent, d'une part, la détente technique entre les supergrands, d'autre part. Trois questions principales étaient posées par cette déplorable affaire :

- fallait-il la considérer comme une simple opération de police intérieure destinée à remettre au pas un État-membre du camp socialiste ?
- s'agissait-il, comme le déclara Michel Debré, le nouveau responsable du Quai d'Orsay, d'un « accident de parcours » sur la longue route de la détente nécessaire et inéluctable ?
- enfin, n'y avait-il pas incompatibilité fondamentale entre l'Est et l'Ouest sur le contenu même du concept ambigu de détente ? Si oui, devait-on arrêter le processus et accepter de revenir à la guerre froide ?

Les États occidentaux répondaient oui à cette triple interrogation mais savaient qu'il n'y avait pas de politique de rechange à la détente. L'Union soviétique, quant à elle, venait de démontrer d'une manière éclatante qu'elle ne refusait pas la détente inter-blocs, à condition que celle-ci ne débouche pas sur une détente intra-blocs, une libéralisation intérieure susceptible de conduire à la démocratisation des structures des régimes socialistes. Bref, les événements de l'année 1968 marquent bien une césure dans la période 1963-73. L'avenir des relations Est-Ouest était à nouveau en jeu. Et le spectre de la guerre froide planait sur le système international. Comment a-t-il évolué depuis 1969 ?

#### B - 1969-1973 : Le kaléidoscope de la détente Est-Ouest : systématisation et multilatérisation du processus

Il existe un contraste frappant entre la période quinquennale 1963-68 et celle des années 1969-73. Les deux cycles ne se ressemblent pas. Dans sa première phase, la détente est sécurisante : elle s'identifie à la coexistence pacifique active entre les supergrands, qui légalisent la bipolarité nucléaire, interdisent la prolifération et ferment le club atomique. La diplomatie gaullienne réussit une percée politique en direction des pays de l'Est européen, mais elle constitue une sorte d'exception et de parenthèse. Faisant cavalier seul, la France ne parvient pas à modifier le jeu international soviéto-américain.

Dans sa deuxième phase, la détente se généralise mais acquiert un caractère polymorphe. En s'étendant, elle se diversifie et affecte tous les domaines : la stratégie, l'économie, la technologie, la politique, la culture, les droits de l'homme. Il n'y a plus d'équilibre entre l'amitié et l'hostilité, mais primauté de la coopération sur le conflit dans les rapports États capitalistes-États socialistes. Peut-on parler de mutation ? L'Histoire le dira...

Depuis le coup de Prague de 1968, on assiste à deux tendances principales dans l'évolution des relations Est-Ouest :

- d'une part, Américains et Soviétiques poursuivent et accélèrent leur rapprochement : la détente n'est plus seulement tactique mais devient aussi politique et économique ;

– d'autre part, elle n'est plus l'apanage des superpuissances puisqu'elle se multilatéralise et s'europeanise à Helsinki et à Vienne dans le cadre de la CSCE et des MBFR <sup>31</sup>.

Ces deux détente rétroagissent l'une sur l'autre par un effet *feedback*, comme disent les politologues anglo-saxons. Tantôt elles convergent, tantôt elles se complètent, tantôt elles se heurtent.

Il est facile de démontrer qu'au niveau le plus élevé de la hiérarchie internationale la politique de détente s'est approfondie.

Dès l'arrivée à la Maison Blanche, en 1969, du tandem Nixon-Kissinger, le successeur de Johnson annonce une « nouvelle politique étrangère américaine <sup>32</sup> », à mi-chemin entre l'isolationnisme <sup>33</sup> et l'interventionnisme messianique du temps de la guerre froide. C'est la doctrine Nixon formulée pour la première fois dans un discours prononcé le 25 juillet 1969, dans l'île de Guam. Le nouveau président veut doter le monde d'« une structure de paix ». Il proclame qu'il faut passer de l'« ère de la confrontation à l'ère de la négociation ». De son côté, son conseiller spécial, alors qu'il était encore professeur à l'Université de Harvard, définissait ainsi l'époque dans laquelle nous vivons :

L'ordre international qui a engendré la stabilité du siècle dernier s'est écroulé sous le choc de deux guerres mondiales. L'ère des superpuissances, qui l'avait remplacé, est proche de son terme. Le milieu international actuel subit un bouleversement complet du fait que tous ses éléments sont simultanément en ébullition... Pour la première fois le monde entier connaît une politique étrangère [...]. On peut résumer en trois propositions générales le caractère révolutionnaire de notre ère :

- a) le nombre des participants à l'ordre international a augmenté et leur caractère a changé ;
- b) ceux-ci ont accru considérablement leurs possibilités techniques d'influence réciproque ;
- c) le champ d'action de leurs objectifs s'est élargi [...].

La bipolarité militaire n'a pu prévenir l'apparition d'une multipolarité politique ; elle l'a en fait encouragée [...]. Une nouvelle conception de l'ordre international est devenue indispensable : sans elle, la stabilité n'est qu'un leurre <sup>34</sup>.

Cette philosophie gouverne la diplomatie de l'administration républicaine, notamment les relations avec le Kremlin. En novembre 1969, Américains et Soviétiques décident d'ouvrir des pourparlers sur la limitation des armements stratégiques (*SALT*), à Helsinki. À l'époque, cette décision fut accueillie comme un tournant décisif dans les affaires mondiales. La presse parla de la « négociation du siècle ». Il s'agissait pour les deux Grands de tenter d'établir un système de dissuasion mutuelle sur une base globale, en fixant leurs forces nucléaires straté-

31. CSCE : conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

MBFR : négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe.

32. Titre d'un essai de H. KISSINGER, traduit en français en 1970 par les éditions Fayard.

33. Cf. R. TUCKER, *De l'isolationnisme*, traduction française, Calmann-Lévy, 1972.

34. Cf. « Problèmes fondamentaux de la politique étrangère américaine », article publié dans *Agenda for the Nation*, 1968, et reproduit dans le livre précité.

giques à des niveaux stables et consentis. Les conversations furent longues, secrètes et complexes. Elles aboutirent finalement à la signature, le 26 mai 1972, à Moscou, de deux documents importants : un traité sur la « limitation des systèmes de missiles antibalistiques (ABM) », fixant le nombre de polygones de tir à deux par pays, et une convention provisoire valable pour cinq ans concernant la « limitation des armes offensives stratégiques<sup>35</sup> ». Une commission consultative permanente est chargée de suivre l'application des engagements contractés. Les accords freinent la course quantitative aux armements, mais pas leur développement qualitatif. C'est pourquoi des négociations *SALT* n° 2 se déroulent actuellement à Genève<sup>36</sup>. Trois autres accords compléteront les précédents et traduiront la solidarité de plus en plus poussée des deux superpuissances : le traité du 11 février 1971 interdisant de « placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol », celui du 10 avril 1972 sur l'interdiction des armes bactériologiques et biologiques, enfin l'accord sur la prévention de la guerre nucléaire signé à Washington le 22 juin 1973.

Le premier établit la dénucléarisation du sol et du sous-sol des océans au-delà d'une zone de 12 milles marins au large des côtes ; son mérite principal est d'exclure de la course aux armements nucléaires, après la glace et l'espace, les fonds marins qui représentent près de 70% de la surface du globe. Le second parachève le protocole de Genève du 17 juin 1925, tout en ne prohibant pas encore l'utilisation des armes chimiques. Le dernier couronne l'évolution amorcée dix ans auparavant par le traité de Moscou du 5 août 1963. C'est de loin le plus important puisque la *Pravda* y vit « un événement d'une signification véritablement immense » ; et le docteur Kissinger estima de son côté qu'il entraînait « une modification totale des structures de la politique internationale de l'après-guerre ».

Il est vrai qu'il avait été précédé par un accord du 30 septembre 1971 sur le même problème, mais celui-ci — contrairement à celui-là — prévoyait des mesures purement techniques pour écarter le danger atomique.

Aux termes de l'article 1, le traité du 22 juin 1973 dispose :

L'Union soviétique et les États-Unis s'accordent à reconnaître que leur politique a pour objectif d'écarter le danger d'une guerre nucléaire et l'utilisation d'armes nucléaires.

En conséquence, les parties sont convenues d'agir de manière à prévenir le développement de situations susceptibles de provoquer une tension dangereuse dans leurs relations, à éviter les affrontements militaires et à empêcher le déclenchement d'une guerre nucléaire entre elles ou entre l'une ou l'autre des parties et d'autres pays.

Ces principes codifient les pratiques et les règles tacites en vigueur au temps de la guerre froide : ce qui va sans dire va encore mieux en le disant... La grande

35. La convention est complétée par un protocole annexe. Pour une étude d'ensemble, se reporter à la *Revue française de science politique*, vol. XXIII, n° 4, août 1973 : « L'équilibre international à l'heure des *Salt* ».

36. Nixon et Brejnev ont adopté à Washington, le 21 juin 1973, une déclaration de principes fondamentaux devant guider les travaux en cours.

nouveauté réside dans l'institutionnalisation du dialogue politique par une procédure de consultation<sup>37</sup> en cas de conflit susceptible de conduire à une guerre nucléaire soit entre les parties, soit entre l'une d'entre elles et des États tiers. Les gendarmes nucléaires s'attribuent donc par l'article IV une responsabilité *de jure* particulière et planétaire dans le système diplomatico-stratégique actuel. Cette déclaration d'excellentes intentions présente-t-elle une portée historique ? Il se peut, mais il est bien évident que le document ne vaudra que par l'usage qui en sera fait. La guerre du Kippour d'octobre 1973 a permis d'en faire une première application. En effet, la résolution 338 du 22 octobre sur le cessez-le-feu, adoptée par le Conseil de Sécurité, n'a-t-elle pas été élaborée, en tête-à-tête avec Brejnev, au cours d'un voyage éclair à Moscou du secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, deux jours avant<sup>38</sup> ?

Cette sainte alliance pour préserver la paix n'a guère été appréciée à Pékin et à Paris. La Chine de Mao n'a pas manqué de dénoncer une nouvelle fois la collusion, la connivence du « social-révisionnisme » avec l'« impérialisme américain<sup>39</sup> » ; quant à la France, son ministre des Affaires étrangères, M. Jobert, a condamné ce qu'il appelle le « condominium soviéto-américain ». Nouveau Yalta ? La situation de 1973 n'est en rien comparable à celle de 1945. Aujourd'hui, les « larrons en foire » s'accommodent des zones d'influence alors qu'ils se les contestaient à la fin de la guerre. À tort ou à raison, le monde a l'impression désormais que tout risque d'affrontement entre les supergrands est écarté et que ceux-ci ne se laisseront pas entraîner, même par leurs alliés, dans un conflit armé. Il y a encore dix ans les rôles étaient renversés : les petits redoutaient d'être obligés de faire une guerre « qui ne serait pas la leur », comme<sup>6</sup> l'avait dit le général de Gaulle. Maintenant, la stabilité l'emporte sur l'instabilité. Et la détente nucléaire débouche sur la détente politique et économique.

Une série d'événements vont conduire progressivement les « grands frères ennemis » à coopérer dans des domaines extra-militaires, à partir de 1969.

Du côté américain, la doctrine Nixon, la vietnamisation de la guerre d'Indochine, la diplomatie du ping-pong, l'annonce du voyage du président américain à Pékin, la volonté de dialogue avec le Kremlin, toutes ces décisions vont favoriser le rapprochement politique avec Moscou. Inversement, du côté soviétique : l'aggravation du conflit avec la Chine, la crise polonaise, le programme de paix du XXIV<sup>e</sup> congrès du P.C.U.S., la pression intérieure des consommateurs, les difficultés économiques du camp socialiste incitent l'URSS à jouer à fond la carte de la concertation avec l'Amérique. Celle-ci se manifestera par le plan Rogers de 1970, l'accord quadripartite sur Berlin de 1971, et surtout le sommet Nixon-Brejnev de Moscou en 1972 et celui de Washington en 1973.

37. Rappelons qu'il en existe déjà une pour les deux accords *SALT* du 26 mai 1972.

38. La concertation n'empêcha d'ailleurs nullement la mise en alerte atomique des troupes américaines le 25 octobre 1973, l'URSS ayant fait savoir qu'elle était prête à envoyer des forces au Proche-Orient si Israël ne respectait pas l'ordre de cessez-le-feu. Mais cette mini-crise ne dura pas et le dialogue reprit rapidement après l'arrivée de la FUNU n° 2 (Cf. 1956 et affaire de Suez).

39. Chou En-lai a qualifié l'accord de « chiffon de papier ».

La visite en URSS du président Nixon a été marquée par la signature de plusieurs accords concrets et particulièrement significatifs :

- un traité sur les *ABM* et une convention provisoire sur la limitation des armes offensives stratégiques : *SALT* n° 1 du 26 mai 1972 ;
- un accord général de coopération sur l'environnement et la lutte antipollution qui se situe dans le prolongement de l'accord culturel signé entre les deux Grands le 11 avril 1972 ;
- un accord sur la coopération médicale ;
- un accord cadre sur la coopération en matière scientifique et technique ;
- un accord de coopération spatiale prévoyant un vol commun habité en 1975 : une cabine Apollo s'arrimera à une cabine Soyouz sur une orbite terrestre et, pendant deux jours, trois astronautes américains et trois cosmonautes soviétiques travailleront de concert et passeront d'un véhicule à l'autre, avant de revenir sur terre dans leurs vaisseaux respectifs ;
- enfin, un accord sur la prévention des incidents en haute mer et dans l'espace aérien le surplombant.

La plupart de ces engagements techniques sont conclus pour cinq ans et renouvelables pour la même durée si l'une des parties ne les dénonce pas six mois avant l'échéance ; des comités mixtes assureront les tâches de coordination des travaux communs. Ces accords fonctionnels ont été négociés au « coup par coup » ; ils ouvraient la voie à de nombreux autres.

Sur le plan politique, les deux délégations ont exprimé leurs points de vue dans un important « communiqué final » et dans une « déclaration de principes sur le fondement des relations entre l'URSS et les États-Unis », signée le 29 mai 1972.

Le communiqué constate que l'« amélioration des rapports soviéto-américains est possible et souhaitable ». Il précise que les parties ont décidé de négocier un accord de prêt-bail en même temps qu'un accord commercial. Afin d'élargir et de faciliter les liens économiques et pour élaborer des arrangements spécifiques, elles créeront une « commission commerciale conjointe », qui se réunira pour la première fois à Moscou au cours de l'été 1972. Tous les grands problèmes internationaux font l'objet d'une mention particulière : Europe (CsCE), Proche-Orient (Résolution 242), Indochine, désarmement (*SALT*, armes chimiques), ONU (renforcement). Le communiqué souligne que les accords conclus ne sont « dirigés d'aucune manière contre aucun autre pays » et que les parties « reconnaissent le rôle, la responsabilité et les prérogatives des autres États intéressés... ainsi que les buts et les principes de la charte de l'ONU ». Malgré les divergences relatives aux systèmes sociaux, économiques et politiques, il est possible, dit le texte, de mettre au point une « coopération mutuellement avantageuse entre les peuples des deux pays, dans l'intérêt du renforcement de la paix et de la sécurité internationale ».

La « déclaration conjointe » du 29 mai 1972 constitue une sorte de charte de la coexistence pacifique, un code de bonne conduite et de détente. Elle énumère

les douze principes fondamentaux qui doivent régir les relations entre Moscou et Washington pour que celles-ci deviennent « plus constructives »<sup>40</sup>. L'objectif est d'établir la paix, la sécurité et la coopération, sans porter atteinte aux intérêts des États tiers. Deux points méritent une attention spéciale. D'une part, les super-grands s'engagent à « maintenir toujours une certaine modération dans leurs relations mutuelles » et de « faire tout ce qui est en leur pouvoir afin que ne se développent pas des conflits ou des situations qui aggravent les tensions internationales ». Autrement dit, ils veilleront à ne pas souffler sur le feu des conflits et inciteront leurs alliés à partager leur retenue. D'autre part, les États-Unis et l'URSS se consulteront, y compris au plus haut niveau, sur les « problèmes d'intérêt mutuel », les liens et la coopération devant être « fondés sur une base solide et à long terme ».

Tel est le bilan global de ce premier tête-à-tête Nixon-Brejnev. L'« esprit » de Moscou autant que sa « substance » marquent bien les dimensions nouvelles que présente la détente par rapport à la période 1963-68. La contractualisation des contacts dépasse les problèmes stratégiques mais repose néanmoins sur la dissuasion bipolaire, condition du dialogue politique et économique<sup>41</sup>. Ce qui est nouveau depuis mai 1972, c'est d'abord que, de part et d'autre, on évite de se surprendre et qu'on fait un effort réel pour clarifier ses intentions de façon à éviter les malentendus. Le deuxième fait nouveau, c'est l'organisation systématique de consultations au niveau adéquat pour régler les affaires délicates.

L'illustration de cette méthode de la « diplomatie volante » a été fournie par les trois visites de H. Kissinger en URSS au mois de septembre 1972, de mai et octobre 1973 (guerre du Kippour). Ces conversations permettent de débloquer successivement la CSCE, les *MBFR*, et d'arrêter le quatrième conflit israélo-arabe.

À la visite du président Nixon à Moscou, répond naturellement, un an plus tard, celle du secrétaire général du P.C.U.S., Leonid Brejnev, à Washington, en juin 1973. La périodicité des sommets soviéto-américains<sup>42</sup> fait partie désormais du système international de l'ère nucléaire. Dans l'après-guerre froide on définit par écrit les règles de la détente : on ne s'ignore plus, on négocie, on dialogue, on coopère ponctuellement. Les résultats concrets du voyage du chef du Kremlin aux États-Unis sont aussi impressionnants que ceux obtenus il y a douze mois.

Qu'on en juge par la moisson des traités signés :

- un accord quinquennal sur l'agriculture ;
- un accord sur la coopération culturelle valable jusqu'à la fin de 1979 ;
- un accord sur l'océanographie ;
- un accord sur les transports ;

40. Pompidou et Brejnev avaient montré l'exemple en signant à Paris, le 30 octobre 1971, le premier document de ce genre.

41. Dès juillet 1972, un contrat de trois ans pour la vente de céréales américaines à l'URSS était conclu. Le groupe Hammer signait également avec le Comité d'État soviétique pour la science et la technologie un « accord de coopération » à long terme, etc.

42. Le président Nixon doit, on le sait, retourner à Moscou en 1974.

- un accord sur la fiscalité ;
- un accord du 21 juin 1973 sur les principes fondamentaux des négociations sur la limitation des armements stratégiques offensifs <sup>43</sup> ;
- un accord du 22 juin 1973 sur la prévention de la guerre nucléaire ;
- un accord sur la coopération pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ;
- un accord sur l'ouverture de nouvelles liaisons aériennes commerciales ;
- enfin, deux protocoles commerciaux.

Quant au communiqué final, il affirme que le développement des relations américano-soviétiques sert les intérêts des deux peuples et de toute l'humanité, c'est pourquoi il a été décidé « de prendre de nouvelles mesures pour donner à ces relations le maximum de stabilité et pour faire du développement de l'amitié et de la coopération entre les deux pays un facteur permanent de la paix mondiale ». Le point 4 est tout entier consacré aux questions commerciales et économiques : les échanges devraient pouvoir atteindre un total de 2 à 3 milliards de dollars pendant les trois prochaines années <sup>44</sup>. Moscou attache en effet la plus grande importance à la technologie occidentale et souhaite obtenir en échange de la détente politique avec les États-Unis : des équipements, des usines « clef en main », des crédits, la clause de la nation la plus favorisée, des brevets, pour redresser une économie plus que déficiente. Le citoyen soviétique supporte de plus en plus mal la société de pénurie et aspire, lui aussi, à la société de consommation capitaliste. Il y va de la survie du système socialiste. Washington fait une autre analyse et espère que la coopération économique avec l'Ouest obligera le Kremlin à « réviser ses priorités <sup>45</sup> » ; ce qui entraînera à terme une libéralisation intérieure des structures autoritaires du régime marxiste-léniniste. Nous y reviendrons.

Quoi qu'il en soit, Henry Kissinger a parfaitement résumé la portée de ce deuxième sommet en déclarant, le 25 juin 1973, à San Clemente :

Il y a un an, il avait été jugé que la possibilité d'améliorer les relations entre les États-Unis et l'Union soviétique méritait d'être mise en avant ; cette année, nous pouvons parler d'un système de relations permanentes. Nous en attendons une nouvelle évolution le long d'une voie qui sera de plus en plus débarrassée des confrontations, et qui deviendra de plus en plus une partie d'un système international stable. Le développement des relations sur un large front n'est pas sans importance, car il donne lieu, de part et d'autre, à un engagement de plus en plus difficile de renverser.

Leonid Brejnev a mentionné aussi, à plusieurs reprises, la nécessité d'établir des relations d'un caractère « irréversible ». L'observateur est obligé de constater que tout le réseau d'accords, de visites, de protocoles et de projets de contrats, tissé patiemment depuis 1965, tend bien à atteindre cet objectif. Comment expliquer autrement la « modération » dont fait preuve la diplomatie soviétique depuis deux

43. Les parties s'engagent à mettre au point en 1974 un « accord permanent sur les mesures plus complètes de limitation des armements stratégiques offensifs ».

44. Notons que le volume du commerce américano-soviétique a triplé de 1971 à juin 1973.

45. Voir sur ce point le rapport de mai 1973 publié par une sous-commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants et rédigé par M. John Hardt.

ans : le maintien du voyage de Nixon en URSS, en dépit du ménage des ports nord-vietnamiens et des bombardements intensifs sur Hanoï ; la venue de Brejnev en Amérique, malgré l'affaire du Watergate ; la suspension de la taxe perçue sur les universitaires juifs candidats à l'émigration. En outre, la détente n'a-t-elle pas survécu au conflit indo-pakistanaï, à la guerre du Kippour, à la non-application des accords de Paris du 27 janvier 1973 sur le Viêt-nam... Il est vrai que le rapprochement du couple soviéto-américain reste encore fragile comme le montre le discours prononcé le 29 janvier 1974 à La Havane par Brejnev, lors de son récent voyage à Cuba. La coexistence n'exclut pas la rivalité, la concurrence, la compétition permanentes. Surtout, les événements démontrent chaque jour davantage l'interférence de la politique extérieure avec la politique intérieure, à l'Est comme à l'Ouest (Watergate, l'amendement Jackson, les pressions du Congrès ; l'affaire Soljenitsyne et Sakharov, le droit à l'émigration, les divisions du Politburo, etc.). Mais la détente ne concerne pas seulement les superpuissances, elle est également multilatérale et européenne. La France du général de Gaulle avait montré l'exemple dès 1963 ; après 1968, celle-ci fait des adeptes de plus en plus nombreux...

Et d'abord en République fédérale d'Allemagne. La coalition socialiste-libérale (S.P.D.-F.D.P.), arrivée au pouvoir à l'automne 1969 et dirigée par le chancelier W. Brandt et son ministre des Affaires étrangères W. Scheel, décide en effet de pratiquer comme son voisin d'outre-Rhin l'*Ostpolitik*, c'est-à-dire une politique d'ouverture à l'Est. Or il se trouve qu'au même moment les dirigeants du Kremlin optent pour une *Westpolitik* et acceptent les risques d'une détente « tous azimuts ».

Les choses évolueront donc favorablement et très vite. En l'espace de quatre ans, l'Allemagne de l'Ouest parviendra à normaliser ses relations avec tous ses voisins orientaux :

- avec l'URSS, par le traité germano-soviétique du 12 août 1970 ;
- avec la Pologne, par le traité germano-polonais du 7 décembre 1970 <sup>46</sup> ;
- avec la RDA, par le « traité fondamental » du 21 décembre 1972 <sup>47</sup> ;
- avec la Tchécoslovaquie, par le traité du 11 décembre 1973.

L'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 est lui-même complété dans ses modalités d'application par deux accords interallemands : l'un du 17 décembre 1971 entre le RFA et la RDA, l'autre du 20 décembre 1971 entre le Sénat de Berlin-Ouest et le gouvernement de Pankow. Ces différents traités de normalisation permettent à Bonn de rétablir des relations diplomatiques normales avec Varsovie, Prague, Budapest et Sofia. On sait que la doctrine Hallstein de 1955 interdisait de reconnaître l'Allemagne de l'Est sous peine de voir rompre

46. Cf. notre article dans la *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1971, n° 2 : « Considérations sur les traités de normalisation signés par la RFA avec l'URSS et la Pologne ».

47. Cf. notre article dans la *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1973, n° 2. Le traité avait été précédé par la signature, le 26 mai 1972, d'un accord général sur la « circulation entre les deux États allemands ».

les relations qui existaient avec la RFA, une exception étant admise pour Moscou. La Roumanie a été la première démocratie populaire à rétablir ses relations diplomatiques en 1967. Quant aux « deux États de la nation allemande », ils n'ont échangé que des « représentants permanents » et non pas des ambassadeurs. L'année 1973 couronna l'évolution. Elle vit Brejnev être accueilli officiellement à Bonn au mois de mai<sup>48</sup> et la RFA et la RDA entrer simultanément à l'ONU au mois de septembre. Le chancelier Brandt est ainsi devenu un champion de la détente allant jusqu'à affirmer qu'il faudrait la poursuivre, « même si un nouveau Staline était au Kremlin ».

En ce qui concerne la France, la secousse de mai 1968, l'invasion de la Tchécoslovaquie, le départ du général de Gaulle en avril 1969 et l'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou, tous ces événements ne vont pas remettre en cause la politique de détente, d'entente et de coopération avec l'Est, mais simplement lui donner un contenu plus modeste<sup>49</sup>. En l'espace d'un an (octobre 1970–octobre 1971) le nouveau président a deux séries d'entretiens avec Brejnev. En octobre 1970, il se rend à Moscou et signe un protocole de coopération politique prévoyant des consultations périodiques et une concertation en cas de crise internationale. En octobre 1971, au cours du voyage de Brejnev à Paris, les deux États signent un « Énoncé des principes de la coopération franco-soviétique ». Chaque année il y aura un sommet Brejnev–Pompidou. C'est donc la « continuité » qui préside aux relations franco-soviétiques.

Cependant, le contexte international de 1969–73 n'est plus celui de la période gaullienne et les préoccupations de l'hôte de l'Élysée confèrent à cette diplomatie un caractère nouveau.

Avec les développements de l'*Ostpolitik* de l'Allemagne de l'Ouest, la France n'a plus le monopole de la détente en Europe. De plus, l'Alliance atlantique elle-même a fait sienne cette politique avec le Rapport Harmel (1967) et l'étude AD/70. La doctrine de l'OTAN en matière de sécurité repose maintenant sur le double concept de « défense » et de « détente » qui sont deux piliers complémentaires. Le Rapport Harmel sur les « tâches futures de l'Alliance » ne déclare-t-il pas que « la défense collective est un facteur de stabilisation dans la politique mondiale. Elle est la condition nécessaire d'une politique efficace visant à un plus grand relâchement des tensions ». Commentant l'étude AD/70, le secrétaire général de l'OTAN, de l'époque, M. Manlio Brosio, confirmait ce point de vue :

L'Alliance aurait dans les années 1970 la puissance suffisante à la fois pour décourager l'agression et au besoin faire face à une attaque qui viendrait à se produire et pour servir également de fondement solide à la poursuite de négociations réalistes sur les problèmes de la sécurité européenne.

Tout cela enlève naturellement à la position de la France sa qualité d'interlocuteur privilégié des années 1963–68. Les grandes formules sur l'« Europe de l'Atlantique à l'Oural », sur la « détente d'un bout à l'autre du continent », etc., ont disparu du vocabulaire officiel. Le président Pompidou, plus pragmatique et

48. Les deux États signèrent naturellement des accords de coopération économique, scientifique et technique.

49. Voir l'excellent petit livre de Michel TATU, *Le triangle Washington–Moscou–Pékin et les deux Europes*, pp. 127–133, Casterman (Boche), 1972.

plus concret, retient de la coopération franco-soviétique moins son aspect politique que son aspect commercial, scientifique et technique. L'URSS est pour la France un marché offrant des perspectives favorables à nos industries, et toutes les mesures de coopération industrielle mises en route par le fondateur de la V<sup>e</sup> République seront très activement poursuivies. À la fin de 1969, Paris devient, pas pour longtemps il est vrai, le premier fournisseur occidental de biens d'équipements sur le marché soviétique.

Mais là encore, les neuf États-membres de la CEE vont se concurrencer économiquement en se livrant à une surenchère dans la négociation des contrats ou des traités avec les pays de l'Est. La France se heurtera à l'Allemagne, à l'Italie, à la Grande-Bretagne, tous négociant d'ailleurs en ordre dispersé, alors que les traités de Rome posent le principe d'une politique commerciale commune. L'article 111 du traité CEE de 1957 enjoignait aux États, pendant la période de transition du Marché commun, de procéder « à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers ». Avec la période définitive de l'union douanière, les dispositions juridiques se faisaient plus contraignantes : selon l'article 113, une « politique commerciale commune, fondée sur des principes uniformes » doit être mise en œuvre, et les négociations d'accords commerciaux sont désormais « conduites par la Commission ». Bref, la procédure prévoit une communautarisation et non plus une bilatéralisation des rapports économiques avec les pays socialistes. Celle-ci a été repoussée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1973, date à laquelle elle est entrée en vigueur, mais finalement tournée par une distinction subtile entre les « accords commerciaux » et les « accords de coopération », les premiers relevant de la CEE, les seconds échappant à sa compétence. Politiquement, il semble bien que la visite à Paris de Leonid Brejnev, en octobre 1971, ait marqué une sorte de « plafonnement » dans les relations avec l'URSS. Les Russes souhaitaient signer avec la France un « traité d'amitié » reprenant en les amplifiant les dispositions du « Protocole du 13 octobre 1970 » sur les consultations mutuelles, un peu sur le modèle des traités soviéto-égyptien et soviéto-indien de 1971. Paris se contenta d'une modeste déclaration de principes... Le rapprochement avait trouvé ses limites. Les contacts avec les démocraties populaires se sont poursuivis mais ils se posent en termes différents après la mise au pas de la Tchécoslovaquie. Le premier ministre Chaban-Delmas s'est rendu en Pologne et en Yougoslavie ; son successeur, P. Messmer, en Roumanie et en Hongrie...

La normalisation des relations bilatérales entre États capitalistes et socialistes, reflet de la détente entre les deux superpuissances, allait se trouver multilatéralisée et européanisée à Helsinki avec la CSCE, et à Vienne avec les MBFR.

La genèse de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe<sup>50</sup> remonte au fameux plan Molotov du 10 février 1954 présenté par le ministre des Affaires étrangères de l'URSS à la conférence des Quatre réunis à Berlin, pour parler du problème allemand. Pour la première fois depuis la guerre, le gouvernement soviétique proposait aux Occidentaux de créer un « système général de sécurité collective européenne » impliquant une « coopération étroite de tous

50. Cf. notre article dans la revue belge, *Chronique de politique étrangère*, n° 5, vol. XXVI, 1973 : « La CSCE : ses origines et la position du gouvernement français. »

les États européens en vue d'empêcher toute violation de la paix en Europe et d'opposer une résistance indispensable en cas de violation de la paix ». L'idée était lancée, en pleine guerre froide. La réponse de Washington, Londres et Paris, en date du 7 mai 1954, fut négative. Moscou devra attendre vingt ans pour parvenir à ses fins...

Le plan russe a été relancé dans la première phase de détente, le 5 juillet 1966, à Bucarest, par les pays du pacte de Varsovie qui adoptent ce jour-là une imposante « Déclaration sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe » et lancent un appel solennel pour la convocation d'une Csce<sup>51</sup>. Comment réagit l'Occident ? Il répond au camp socialiste par l'appel de Reykjavik du 25 juin 1968. Les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN approuvent en Islande une « Déclaration sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe », appelée rapidement dans le jargon diplomatique négociation sur les *MBFR*.

Le dialogue entre l'Est et l'Ouest se noue mais le problème de la sécurité européenne est abordé sous deux angles différents : politique et militaire. Les États socialistes réclament une Csce tandis que les États occidentaux exigent des pour-parlers préparatoires multilatéraux sur les *MBFR*. La négociation se bloque en août 1968 avec l'affaire tchécoslovaque. Le 17 mars 1969, les pays-membres du pacte de Varsovie lancent un nouvel appel à Budapest après le « règlement » de la crise et au moment précis où le conflit sino-soviétique dégénère en incidents armés sur la frontière de l'Oussouri et de l'Amour... En décembre, le Conseil de l'OTAN approuve le principe de la Conférence, à condition qu'« elle soit soigneusement préparée et débouche sur des résultats concrets ». L'approbation n'est pas enthousiaste : elle s'accompagne de réserves et de préalables. Finalement, grâce à des concessions réciproques, les travaux préparatoires à la Csce s'ouvrent à Helsinki le 22 novembre 1972. Ils s'étaleront jusqu'au 8 juin 1973. La pré-conférence avait pour objet de dégager un « consensus » sur la date, le lieu, le nombre des participants, la procédure, l'ordre du jour de la conférence plénière. Il fut décidé que celle-ci se déroulerait en trois phases distinctes : la première à Helsinki (en juillet 1973) au niveau des ministres des Affaires étrangères, la deuxième à Genève (à partir du mois de septembre) au niveau des experts, la troisième à Helsinki (après les travaux en commissions) au niveau des ministres ou à un échelon plus élevé<sup>52</sup>.

Les participants comprendraient les mêmes (plus Monaco) que ceux qui siégeaient à la pré-conférence, c'est-à-dire : trente-trois États européens, les États-Unis et le Canada. Seule l'Albanie déclinera l'invitation. Quant à l'ordre du jour, il porterait sur quatre grandes têtes de chapitres : les questions relatives à la sécurité en Europe (I), la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement (II), la coopération dans les domaines humanitaires et autres (III), les suites de la conférence (IV). Ce laborieux compromis donnait à peu près satisfaction à toutes les délégations, chacune d'elles défendant des intérêts souvent opposés.

51. L'invitation ne s'adresse pas aux États-Unis mais l'URSS évoluera et acceptera leur présence quatre ans plus tard.

52. Ce schéma d'organisation a été recommandé par la France dès 1971.

La première phase de la Csce se déroula comme prévu. Cependant, on se rendit compte rapidement que les discours ministériels, notamment celui prononcé le 4 juillet 1973 par le représentant de la France, M. Jobert, n'exprimaient pas tous la même conception de la détente. Les clivages idéologiques n'avaient pas disparu dans l'euphorie du processus de normalisation Est-Ouest...

Il faut, déclara Michel Jobert, 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 [...]

La sécurité se mérite, on ne la gagne pas à la tombola...

Les travaux de la deuxième phase sont actuellement en cours à Genève. Ils achoppent sur les problèmes de la « troisième et quatrième corbeilles ». Recevant les journalistes, le 3 janvier dernier, le président Pompidou leur confia : « 1974 ne se terminera pas sans que se déroule la troisième phase de la Csce, sans doute au début de l'été. Sinon, ce serait un échec de la détente ».

Les aspects militaires de la sécurité européenne ne sont pas traités à la Csce mais à Vienne et à Genève.

Dans la capitale autrichienne, certains pays du pacte de Varsovie et certains membres du pacte Atlantique ont ouvert, le 30 octobre 1973, des pourparlers multilatéraux préparatoires sur la « réduction mutuelle et équilibrée des forces » (*MBFR*), avec la présence des États-Unis et de l'URSS. La France n'y participe pas car elle estime avec raison qu'il s'agit d'une « négociation militaire de bloc à bloc », les deux alliances se trouvant face à face. La première session s'est terminée le 15 décembre sur un constat de désaccord... À Genève, les Américains et les Soviétiques poursuivent les discussions sur la limitation de leurs armements stratégiques dans le cadre des *SALT* n° 2. Celles-ci concernent plus directement, cette fois, la sécurité du vieux continent puisqu'elles risquent d'affecter le système *F.B.S.*, c'est-à-dire les armes atomiques américaines stationnées en Europe et capables d'atteindre le territoire russe. Le tête-à-tête militaire soviéto-américain conditionnera l'évolution des *MBFR* et de la Csce. Mais le problème des rapports entre détente et défense se trouve bien sûr posé en même temps dans les trois négociations<sup>53</sup>. Notons que les supergrands sont les seuls à être présents partout, ce qui n'est pas sans danger pour la construction de l'Europe, enjeu des pourparlers.

Dès lors la situation des Européens n'est pas simple :

- ils doivent avancer sur la voie de l'union politique ;
- ils doivent opter pour un système de défense ;
- ils doivent définir leurs rapports avec l'Amérique et avec l'Est ;
- enfin et surtout, ils doivent éviter que Moscou et Washington ne s'entendent sur leur dos.

53. Voir l'article de Pierre Hassner dans la *Revue de la Défense nationale* de mars 1973 : « L'Europe, de la guerre froide à la paix chaude ».

Or, sur ces quatre points fondamentaux, les Neuf ont des positions divergentes. La crise de l'énergie, la guerre pétrolière avec le monde arabe, la conférence de Washington du 11 février 1974, les relations avec le Tiers-Monde démontrent trop clairement que les États européens ne sont pas d'accord entre eux...

\* \* \*

## V – CONCLUSION

Telles sont les principales manifestations de la politique de détente entre l'Est et l'Ouest, le monde capitaliste et le monde communiste, depuis l'affaire des missiles de 1962.

Dans un premier temps, en gros 1963–68, la détente a été empirique et technique. Elle a permis aux deux Grands de codifier les règles du jeu nucléaire, d'amorcer un processus de normalisation pour cogérer l'après-guerre froide. Elle est essentiellement bilatérale et sélective, y compris entre Paris et l'Europe de l'Est.

Puis, dans un second temps, de 1969 à 1973, la détente se généralise et se multilatéralise. Mais elle se développe sur deux plans parallèles et relativement séparés : d'une part, un plan européen, régional, d'autre part, un plan américano-soviétique, planétaire. La détente prend un aspect global, systématique, et affecte la totalité des rapports Est–Ouest : les domaines politiques, économiques, militaires, à l'exception du domaine idéologique, c'est-à-dire du système des valeurs des deux types de société en présence. Y a-t-il eu mutation ou évolution par rapport à la période 1945–1962 ? La bipolarité des relations internationales résultait de la division du monde en deux blocs et de la stratégie de la dissuasion. Aujourd'hui, la bipolarité nucléaire persiste, malgré l'élargissement du club atomique à trois nouvelles puissances, et la multipolarité politique a fait son apparition avec la restauration des anciens centres de pouvoir : reconstruction de l'Allemagne et du Japon, montée de la Chine communiste, unification de l'Europe.

En réalité, la transformation du système international concerne plus (ou autant) les rapports intra-blocs que les rapports inter-blocs. En effet, à l'intérieur de chaque bloc on assiste à la formation de deux pôles par scissiparité ou par dédoublement fonctionnel, pour reprendre la terminologie des juristes. À l'Est, au sein du camp socialiste, il existe un pôle communiste européen autour de l'URSS et un pôle asiatique autour de la Chine, le conflit sino-soviétique favorisant lui-même un polycentrisme au sein du pacte de Varsovie. À l'Ouest, à l'intérieur du monde capitaliste, nous avons un pôle américain et un pôle européen avec la CEE, d'où des tensions dans l'Alliance atlantique ; le Japon, allié militaire des États-Unis et partenaire économique de l'Occident, pose également un problème.

Paradoxalement, les relations s'améliorent entre les blocs tandis qu'elles s'aggravent au-dedans... Ce double phénomène engendre une distorsion qui ne facilite pas l'avènement d'un nouvel équilibre international. De plus, l'interférence en sens contraire des facteurs intérieurs et extérieurs réagit directement sur les conceptions politiques de la détente Est–Ouest. Tout serait plus simple si celles-ci convergeaient. Malheureusement, nous allons vérifier qu'il n'en est rien...