

Les négociations Est-Ouest : le rôle des pays d'Europe de l'Est au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

Jeanne Kirk Laux

Volume 6, Number 4, 1975

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700606ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700606ar>

[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

Laux, J. K. (1975). Les négociations Est-Ouest : le rôle des pays d'Europe de l'Est au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). *Études internationales*, 6(4), 478–500. <https://doi.org/10.7202/700606ar>

LES NÉGOCIATIONS EST-OUEST : LE RÔLE DES ÉTATS EST-EUROPÉENS À LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE *

Jeanne Kirk LAUX **

INTRODUCTION

L'alignement des petits États européens a eu pour conséquence la subordination des initiatives nationales en matière de politique étrangère aux besoins des alliances, tels qu'ils étaient définis par l'Union soviétique ou les États-Unis¹. Ce phénomène nouveau de la détente entre les grandes puissances – impliquant par exemple que l'intérêt mutuel porté au *statu quo* européen soit respecté et que l'éventualité d'un conflit nucléaire soit écartée – a toutefois enlevé du poids aux hypothèses selon lesquelles la sécurité oblige à une stricte conformité aux exigences des alliances. Après dix années de détente, la question demeure de savoir si les petits États de l'Europe de l'Est ont commencé à s'engager dans les voies d'une diplomatie autonome. C'est dans le but d'évaluer cette autonomie relative que la présente étude tentera d'analyser les comportements des États est-européens dans le contexte d'une négociation internationale, celui de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe².

La Conférence (CSCE) constitue une source unique d'information à ce propos. Pour la première fois depuis la Deuxième Guerre, des représentants de tous les États européens (l'Albanie exceptée), ainsi que du Canada et des États-Unis, se sont rencontrés en une instance unique pour discuter des multiples

* C'est grâce à une subvention du Gouvernement canadien que l'auteur a pu faire des recherches à Genève durant les mois de mai et juin 1974. L'auteur tient aussi à remercier vivement Peyton Lyon et Jean Siotis pour leur aide précieuse et leurs conseils judicieux, de même que les nombreux dignitaires et diplomates d'Ottawa, de Washington, de Bruxelles et de Genève, pour la patiente attention qu'ils ont bien voulu lui témoigner.

** L'auteur est professeur de Sciences politiques à l'Université d'Ottawa.

1. K. W. DEUTSCH et J. David SINGER ont étudié la théorie de l'influence négative du bi-polarisme sur la fréquence des interactions dans « Multipolar Power Systems and International Stability », *World Politics* XVI (1964), pp. 390-406, et Johan GALTUNG présente une illustration empirique de ce fait dans « East-West Interaction Patterns », *Journal of Peace Research* 2 (1966), pp. 146-177.
2. À partir de maintenant, nous entendrons par « États est-européens » les six petits États-membres du Pacte de Varsovie, à savoir la RDA, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie.

questions directement reliées aux relations entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest. Les négociations furent organisées par des sous-commissions relevant des quatre grandes commissions responsables de l'étude des questions suivantes : la sécurité, la coopération économique, les échanges humains et culturels, et la question de l'institutionnalisation de la Conférence³. Cette répartition des tâches permet d'établir une comparaison entre les diverses attitudes adoptées sur les questions à l'ordre du jour, ce qui serait impossible dans une étude d'organisations paneuropéennes plus spécialisées telles que la Commission économique pour l'Europe.

Également, pour la première fois aux négociations de Genève, les membres des divers ministères des Affaires extérieures des pays de l'Ouest se sont vus confrontés pendant une longue période à leurs homologues est-européens, d'où de fréquentes possibilités de s'observer et d'avoir des échanges dans un contexte multilatéral⁴. Des questionnaires détaillés ont été remis à un échantillon « par coupes » de ces délégués, de façon à relever à la fois leurs *commentaires* sur le comportement des États de l'Est (« Les délégués est-européens sont-ils en train d'adopter de fait des positions qui diffèrent de celles de l'Union soviétique ? Ou qui diffèrent les unes des autres ? Ces mêmes positions laissent-elles voir des divergences d'une question à l'autre ? ») et leur *appréciation* de ce comportement (« S'il y a divergence de vues, doit-on les imputer à des intérêts nationaux différents ? doit-on y voir des éléments somme toute peu significatifs, eu égard aux intérêts permanents du Bloc ? S'il y a similitude de vues, doit-on l'attribuer à la convergence des intérêts ou à des pressions soviétiques ? »)

I - POSTULATS ET HYPOTHÈSES

Au cours des dix années qui ont suivi la crise des missiles de Cuba, années marquées par des relations américano-soviétiques passant alternativement de la confrontation à la compréhension mutuelle dans certains domaines précis comme la réduction des armements et la coopération scientifique, l'Europe a vu se multiplier les rencontres Est-Ouest. Il est certain que depuis le milieu des années soixante, les États est-européens ont mis fin à une politique de type autarcique pour s'engager de plain-pied dans les relations internationales. Les gouvernements de ces pays ont étendu leur participation à des associations intergouvernementales, comme le Fonds Monétaire International (FMI), et ont accepté des res-

3. Les pourparlers préliminaires à la CscE se sont tenus à Helsinki de novembre 1972 à juin 1973. Après l'ouverture officielle de juillet 1973, les négociations de la « phase II » se poursuivirent à Genève, en septembre de la même année, et prirent fin deux ans plus tard avec l'approbation des Recommandations finales par les délégués des trente-cinq pays réunis à Helsinki, le 30 juin 1975. On trouvera un compte rendu détaillé des travaux de la Conférence dans les trois articles de François CARLE publiés par *Études Internationales*, vol. IV, n° 3 (septembre 1973), vol. IV, n° 4 (décembre 1973), et vol. VI, n° 2 (juin 1975).

4. Pour la RDA, c'était là une première. Il s'agissait en effet de sa première participation, en tant qu'État souverain, à une rencontre impliquant des États-membres de l'OTAN. Les deux Allemagnes furent admises à l'ONU vers la fin de 1973.

ponsabilités administratives importantes à l'intérieur d'organismes des Nations unies, tels que l'OAA et l'UNESCO. En dépit d'une interruption temporaire des contacts ayant fait suite aux événements de Tchécoslovaquie, ils ont continué d'intensifier les échanges diplomatiques avec les États occidentaux, s'engageant dans des accords à long terme dans les domaines de la coopération industrielle, de la culture et du commerce. Pour plusieurs observateurs européens, ce retour à la politique internationale, s'ajoutant à une prise de conscience de la diversité des États est-européens, à la fois en termes de caractéristiques (taille, situation géopolitique, niveau de développement) et d'orientations politiques, laissait présager, moyennant des conditions favorables, une ouverture plus grande de la diplomatie est-européenne. La dichotomie classique de la guerre froide : repli (occidental) ou répression (soviétique) semblait laisser place à une troisième option, en l'occurrence la possibilité pour les autorités est-européennes de poursuivre des intérêts nationaux, certes spécifiques, mais n'allant pas nécessairement à l'encontre de ceux de l'Union soviétique. L'une des considérations majeures qui, vers la fin des années soixante, a sans aucun doute encouragé plusieurs gouvernements ouest-européens à appuyer la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne a été précisément ce désir d'offrir aux pays de l'Est la possibilité de définir leurs intérêts nationaux spécifiques, ce qui eût été impossible dans une négociation de bloc à bloc organisée par les superpuissances.

Au sein même de la Commission de la CEE, on entendait dire à la veille de la Conférence qu'elle constituerait une instance approuvée officiellement par l'Union soviétique où les porte-parole est-européens devraient être capables d'exprimer les aspirations de leur pays respectif en matière de commerce et de coopération industrielle (cette opinion étant vite écartée comme naïve par les autres membres de la Commission qui considéraient l'Union soviétique comme le seul interlocuteur valable parmi les nations commerçantes) ⁵.

Les porte-parole des États est-européens, en particulier la Roumanie, la Hongrie et la Pologne, se sont trouvés être en quelque sorte à l'origine même de cette opinion, étant donné l'expression à peine déguisée de leurs intentions concernant les intérêts des petites nations. Ainsi, le sous-ministre polonais aux Affaires extérieures écrivait à propos de la Conférence qu'elle fournirait à « tous les États de cette région du monde la possibilité d'agir sur un pied d'égalité, indépendamment de leur régime politique ou de leur importance géographique ⁶ ».

De telles prédictions venant des élites politiques européennes relevaient sans doute de l'intuition et exprimaient probablement des vues personnelles en matière de détente internationale, mais elles n'en correspondaient pas moins aux résultats des recherches, multiples et convergentes, des spécialistes en relations internationales. À l'origine, la Conférence sur la sécurité et la coopération semblait réunir un ensemble de conditions idéales pour les interactions positives, déjà

5. Cette attitude est bien décrite dans un article de Michael PALMER, « The European Community and a Security Conference », *The World Today*, juillet 1972, p. 299.

6. Stanislaw TREPCZYNSKI, « Poland and European Security », *Canadian Slavonic Papers*, XX, n^{os} 1-2, 1973, p. 209.

relevées en sociologie du comportement des petits groupes, et récemment étendues aux interactions entre États. Les acteurs sont de rang à peu près égal, également capables d'initiatives, et soustraits aux relations d'autorité⁷. En acceptant les règlements de base de la procédure à suivre au cours des entretiens préliminaires de la Csce à Helsinki, les délégués ont cherché à réduire les divisions hiérarchiques en s'appuyant sur les normes juridiques internationales. Les possibilités d'initiatives devaient être encouragées par la tenue de plénières et la nécessité d'un consensus, ce qui impliquait que chaque État avait le droit de faire des observations et de négocier son appui. Plutôt que de se limiter à des négociations entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, on élargit l'invitation à des gouvernements de tout type, y compris Monaco, ce qui contribua à mettre en veilleuse les rapports d'autorité. Ainsi, il était prévu qu'à chaque séance on assurerait une rotation des postes hiérarchiques, comme celui de président.

Cet ensemble de faits nous a amené à croire que chaque délégué est-européen chercherait à établir une communication directe, officielle et officieuse, avec les délégations occidentales. Des études sur les organisations internationales ont déjà montré qu'un champ d'action multinational multiplie les possibilités de contacts entre petits États. Ainsi, les diplomates en poste aux Nations unies ont plus d'échanges avec l'ensemble des autres pays, pairs ou de dimension moindre, qu'ils n'en ont dans leur capitale respective⁸. On s'attend généralement à ce que des petits États cherchent une participation aux organisations internationales pour la « garantie d'égalité formelle » qui y est rattachée, elle-même constituant une sécurité supplémentaire par le frein qu'elle impose à l'action des grandes puissances⁹, et pour la « promotion » internationale liée au fait de la consultation, nécessaire à l'obtention du consensus. L'appui systématique, *de facto*, donné à ce type de proposition est plutôt rare. Toutefois, M. East a déjà montré que les organisations internationales connaissent plus souvent les complications suscitées par la politique extérieure plus directive des petites nations que celle des grands États¹⁰.

7. Chadwick ALGER, « Personal Contact in Intergovernmental Organizations », H. Kelman (éd.), *International Behaviour*, New-York. Holt, Rinehart and Wiston, 1965.

8. Robert L. ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers*, New-York, Columbia University Press, 1968, p. 39.

9. Robert O. KEOHANE, « Political Influence in the General Assembly », dans M. BARKUN et Robert W. GREGG, *The United Nations System and its Functions*, Princeton, Van Nostrand, 1968, p. 29. Également du même auteur, « Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics », *International Organizations*, XXIII, 2, 1969, p. 296.

10. M. EAST, « Size and Foreign Policy Behaviour: A Test of Two Models », *World Politics* XXV, 4, juillet 1973, p. 533. Il faut ici rappeler que la Csce et la coopération en Europe n'est pas formellement une organisation internationale, mais un forum temporaire de négociation. Tout de même, du fait que certains gouvernements ont manifesté le désir qu'elle devienne une instance politique permanente, la plupart des ministères des Affaires extérieures ont envisagé que la Conférence devienne éventuellement quelque chose de plus qu'un lieu de rencontres. Ce sont ces attitudes, ainsi que les trois années de négociation, qui justifient à nos yeux la comparaison avec les organismes internationaux et, partant, la pertinence des hypothèses (énoncés et vérifications) tirées des études déjà faites sur l'Assemblée générale de l'ONU.

S'appuyant sur des recherches antérieures concernant la prise de décision des pays de l'Europe de l'Est en matière de relations internationales, notre deuxième hypothèse était à l'effet que l'on pouvait s'attendre à des différences de prise de position à la fois quant aux questions multilatérales et en fonction des secteurs problèmes réservés aux seuls partenaires est-européens. Cette prévision de la diversité des tendances s'appuyait sur une analyse de contenu des discours des principaux dirigeants de Pologne et de Roumanie, analyse qui dévoilait de très nettes divergences dans l'interprétation du rôle de l'État et de la nature des liens à entretenir avec l'Union soviétique. Ainsi, pour la Pologne, on note une prédominance de l'URSS dans tous les schémas de relations bilatérales ou multilatérales internes, allant même jusqu'à un certain discrédit jeté sur le potentiel national, ce qui logiquement, fait insister sur l'importance de l'aide extérieure en matière de sécurité. Pour la Roumanie, au contraire, le « dessin général » est à l'exact opposé : d'une part, un sens du leadership faisant insister fortement sur les relations avec les quatorze autres pays socialistes et marginalisant l'URSS ; d'autre part, une vision « orthodoxe » de l'alliance allant de pair avec un grand intérêt pour les relations suivies entre l'Est et l'Ouest, ainsi que l'affirmation répétée de la volonté des Roumains de s'engager dans une réalisation autonome des objectifs nationaux ¹¹.

La seconde hypothèse selon laquelle les degrés de différenciation entre États varieraient en fonction des enjeux multilatéraux et en fonction des secteurs réservés aux seuls partenaires s'appuie sur une étude comparative des préférences officiellement exprimées par les six États est-européens lors des préparatifs de la Conférence, de 1965 à 1972 ¹². Nous pouvions déjà prédire à ce moment-là que l'URSS et les États est-européens tomberaient d'accord sur les questions humanitaires et culturelles ; qu'ils divergeraient d'opinion sur les questions de nature économique ; et qu'ils s'affronteraient ouvertement (la Roumanie tenant à faire valoir ses vues) au chapitre de la sécurité.

Toute approche analytique des données doit être précédée d'une brève indication du type d'enquête utilisée. En gros, toutefois, nous pouvons dire à ce moment-ci que notre première hypothèse (la rencontre multilatérale que constitue la Conférence donnera lieu à un plus grand nombre d'échanges Est-Ouest) est confirmée. La deuxième hypothèse, selon laquelle au chapitre des prises de position, on pouvait s'attendre aux mêmes divergences que celles existant entre les États est-européens, ne fut que partiellement confirmée. Même si la Roumanie a tenu à se distinguer systématiquement de ses alliés, les divergences l'opposant aux autres États-membres du Pacte de Varsovie furent minimes. Dans la mesure où l'on peut indiquer à grands traits les « profils » des grandes positions, on peut dire que le rapprochement est beaucoup plus net au chapitre des questions

11. Jeanne Kirk LAUX, « Intra-Alliance Politics and Detente : The Case of Poland and Romania », *Studies on Comparative Communism*, 1975.

12. Jeanne Kirk LAUX, « Divergence ou coalition : la position des pays de l'Europe de l'Est à l'égard de la CSCE, 1965-1972 », *Études internationales*, IV, 1-2 (mars-juin 1973).

humanitaires et culturelles ; l'affrontement beaucoup plus vif sur les questions de sécurité ; et les divergences non antagonistes plus évidentes dans le domaine économique.

Une fois donné le résumé du type d'enquête utilisée, on présentera un rapport détaillé des résultats obtenus, puis, à la suite de l'examen des structures propres de la CSCE, on tentera d'expliquer pourquoi a prévalu la conciliation des points de vue, plutôt que des divergences, dans le déroulement des négociations menées par les Européens de l'Est.

II – MÉTHODES UTILISÉES

Les rencontres de la Conférence de Genève n'ayant été ouvertes ni à la presse ni au public, aucun compte rendu de ses débats n'ayant été par ailleurs publié (comme c'est le cas à l'ONU), les seules sources d'informations sur le déroulement des négociations furent les rencontres en tête-à-tête avec les participants. Un questionnaire en bonne et due forme fut oralement présenté à un échantillon « par coupes » de délégués occidentaux et non alignés au cours du mois de mai à Genève. Ce questionnaire comprenait cinq grandes parties, que l'on peut résumer ainsi ¹³ :

a) *l'observation* (les « faits »)

- vise à obtenir du répondant qu'il décrive ce qu'il remarque du rôle des Européens de l'Est lors des négociations ;

b) *l'évaluation* (appréciations personnelles)

- vise à obtenir du répondant qu'il explique les raisons de la convergence ou de la divergence des points de vue des délégués est-européens : s'il y a divergence, jusqu'où va-t-elle ? S'il y a conformité, semble-t-elle volontaire ou forcée ?

c) *la communication*

- vise à obtenir du répondant un rapport sur la fréquence de ses contacts personnels avec les délégués de l'Europe de l'Est ainsi que sur le profil général des communications entre l'Est et l'Ouest à la Conférence ;

d) *recommandations*

- vise à obtenir une appréciation globale des travaux de la Conférence ;

e) *notes ou information personnelle*

- vise à obtenir un ensemble de renseignements biographiques sur la personne interrogée elle-même.

À la suite d'une consultation de spécialistes gouvernementaux et universitaires bien au fait de la procédure de la Conférence, on a organisé des rencontres avec les chefs de délégations de dix pays de l'OTAN afin de recueillir leurs com-

13. On peut obtenir le texte intégral du questionnaire en écrivant à l'auteur.

mentaires sur le comportement des Européens de l'Est¹⁴. Les délégations des États nord-américains et ouest-européens de l'OTAN ont été retenues comme étant particulièrement au fait des relations Est-Ouest, éliminant du même coup les membres du flanc sud de l'alliance (Grèce et Turquie). L'Islande, le Portugal et le Luxembourg ont également été exclus, la participation de leurs délégués ayant été si irrégulière en sous-commissions qu'il n'était pas possible d'en attendre des commentaires un tant soit peu révélateurs.

Outre les chefs de délégation mandatés, chargés de transmettre à leur ministère des Affaires extérieures une évaluation globale des travaux de la Conférence, un groupe de spécialistes occidentaux, en l'occurrence des délégués davantage versés dans un secteur donné, se sont également vu remettre un questionnaire, de façon à faire ressortir les nuances des discussions sur des points bien précis. À cette fin, la Commission II dite de « coopération économique » fut retenue. Même si les travaux de cette commission se prêtaient moins à la controverse au sein de la Conférence, on pouvait néanmoins s'attendre à ce que surgissent au cours des entretiens des différences dans les positions respectives des pays socialistes. Afin de faciliter la sélection des délégués les mieux informés, on a demandé à chacun des chefs de délégation de nommer un certain nombre de spécialistes en économique. Ces individus, désignés par deux ambassadeurs ou plus, formaient un sous-groupe de sept experts.

Afin d'obtenir des données fiables de la part des observateurs, nous avons dû utiliser plusieurs méthodes de contrôle. Premièrement – et ceci visait à vérifier une participation des membres de l'alliance – des entrevues ont eu lieu avec les chefs de trois délégations d'États non alignés, soit l'Autriche, la Suisse et la Yougoslavie. Deuxièmement, nous fondant sur les hypothèses empruntées aux psychologues par les spécialistes des relations internationales¹⁵, et selon lesquelles les leaders sont portés à interpréter les nouvelles données en fonction de leur propre vision des choses, nous pouvons dire que certains diplomates de carrière de pays de l'OTAN font preuve de beaucoup d'étroitesse d'esprit face aux « pays de l'Est », ce qui a eu pour effet, lors des négociations, de déformer

14. De façon à assurer un certain degré d'objectivité, nous avons cru préférable de connaître le point de vue des observateurs plutôt que de recueillir l'auto-évaluation des délégués est-européens. Une politique extérieure n'a d'efficacité que dans la mesure où le destinataire est effectivement rejoint (en l'occurrence les pays non socialistes). Dans le cas où des délégations est-européennes auraient l'impression d'avoir été à l'origine d'initiatives nationales à Genève, mais où, comme on l'a vu, ces initiatives ne furent pas décelées par les diplomates occidentaux ou simplement furent rejetées comme manœuvres du Gouvernement soviétique, il faudrait dire que ces initiatives demeurent sans portée aucune. Il aurait cependant été intéressant de voir si les États est-européens avaient de leur rôle à la Conférence une perception similaire à celle des délégués occidentaux, mais vu les refus répétés de plusieurs délégués de l'Est de répondre à un questionnaire formel, toute comparaison systématique s'est avérée impossible.

15. Voir Ole HOLSTI, « The Belief System and National Images : A Case Study », *Journal of Conflict Resolution* 6, 3, (septembre 1962) et Robert JERVIS, « Hypotheses on Misperception », *World Politics* XX (1968).

leurs perceptions des comportements est-européens. Justement pour évaluer cet aspect des perceptions individuelles, nous avons ajouté une question visant à obtenir des délégués une appréciation globale de la politique est-européenne depuis l'époque de Staline (Cette politique avait-elle évolué ou non?). Les entrevues faites auprès des délégués des États non alignés ont aussi servi de moyens de contrôle.

Aux entrevues formelles ou standardisées, on a aussi ajouté d'autres rencontres avec les délégués de trois États du Pacte de Varsovie, soit la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, rencontres plus informelles celles-là, puisque les diplomates de ces pays avaient expressément demandé que nos entretiens ne touchent qu'à des sujets d'ordre général, sans aucune allusion à des prises de position ou à des États particuliers. Par la suite, on a aussi interrogé onze délégués occidentaux, y compris le représentant de la CEE, pour confirmer ou rectifier les impressions générales sur la forme et le contenu de la CsCE. Au total, le nombre des entrevues formelles et informelles a été respectivement de vingt (20) et de quinze (15).

III – LES RÉSULTATS

A – L'observation ¹⁶

- « tous » signifie l'unanimité des personnes interrogées,
- « la plupart » un minimum de 7 répondants sur 10,
- « quelques-uns », une opinion partagée par au moins 3 personnes, jusqu'à 7, exclusivement,
- « aucun » signifie « aucun ».

Pour les experts, les réponses obtenues entreront dans les catégories suivantes :

- « tous », désignant les 7 personnes interrogées,
- « la plupart » : 5 sur 7,
- « quelques-uns », 2 ou plus, jusqu'à 5 exclusivement, ou
- « aucun ».

Hypothèse n° 1 – Un contexte multinational, comme celui de la Conférence, est normalement plus propice aux échanges entre l'Est et l'Ouest que ne le sont les capitales nationales. C'est ainsi qu'on a déjà relevé le fait que, contrairement à ce qui se passe dans leur capitale respective, les délégués ont plus de contacts de tous types (86%), plus de communications orales (interpersonnelles 82%) et plus de probabilités de contacts avec des représentants de pays non amis (91%) ¹⁷. À Genève, nous avons nous-mêmes constaté que tous les chefs de délégation

16. Il peut sembler audacieux de calculer le pourcentage des réponses obtenues à partir d'une population N de 20 enquêtés. Aussi utiliserons-nous les définitions suivantes. En ce qui concerne les chefs de délégations :

17. Voir ALGER, *op. cit.*, sur les contacts personnels établis à l'Assemblée générale des Nations unies.

(100%) avaient des échanges plus fréquents avec leurs homologues est-européens que dans leur propre capitale où les rencontres étaient obligatoires, ou qu'à l'Est, où la surveillance en décourageait plus d'un. Les chefs de délégation ayant une expérience des Nations unies ont en outre fait remarquer (saisissant ainsi l'occasion d'exprimer leur mécontentement face à la nouvelle majorité des États du Tiers-Monde représentés à New-York) que la CSCE, étant d'un caractère plus privé et plus homogène que les Nations unies, constituait un milieu nettement plus favorable aux rencontres privées entre l'Est et l'Ouest.

1. *Hypothèse n° 1.1* – Les échanges entre délégués de l'Est et de l'Ouest devraient normalement être plus fréquents lors des réunions officielles. Toujours selon Alger, « le mode de participation des délégués aux entretiens privés contraste très nettement avec leur mode de participation aux discussions générales¹⁸ ». C'est presque devenu un cliché dans les rapports actuels des organismes internationaux de dire que les échanges les plus significatifs ont lieu au cours des entretiens privés, sans caractère officiel, c'est-à-dire, dans le cas de la CSCE, hors des assemblées plénières réunissant les trente-cinq délégations. Notre hypothèse a été vérifiée : les rencontres de coulisse furent le seul type de contact personnel décrit comme « fréquent » par *la plupart* des chefs de délégation (8) et par *tous* les experts. Il est apparu que la place occupée par les participants dans la hiérarchie diplomatique est l'une des variables expliquant la fréquence relative des rencontres sociales à l'extérieur des salles de conférences (déjeuner en groupes de travail ou réunions sociales d'envergure). Alors qu'*aucun* spécialiste ou expert n'a décrit ces deux genres de rencontres comme fréquents, la moitié des chefs de délégation déjeunaient cependant assez « fréquemment » en compagnie des représentants est-européens. Les experts, vu l'infériorité relative de leur rang diplomatique, recevaient moins d'invitations de ce genre. De façon générale, les négociations n'étaient pas de nature à favoriser les relations du type réunions mondaines. Le caractère temporaire de la Conférence et sa durée incertaine ne permettaient pas aux délégations participantes de former une véritable communauté diplomatique. En effet, très peu de délégués ouest-européens étaient accompagnés de leur épouse et les activités sociales n'avaient pas toute l'ampleur qu'on leur connaît dans les capitales. Pour comprendre la fréquence des échanges personnels au cours des séances officielles, il faut faire intervenir le concept d'expertise, comprise comme spécialisation sur une question donnée. Si, durant les séances en questions, *la plupart* des experts multiplièrent les échanges personnels avec leurs homonymes est-européens pour éclaircir un point ou l'autre, *quelques* chefs de délégation seulement firent de même (3). Ces derniers voyaient leurs interventions comme devant demeurer exceptionnelles, expliquant que leur État respectif était chargé de « mousser » une proposition, expression utilisée lors de la Conférence pour désigner le rôle de certaines délégations chargées de défendre le point de vue de l'OTAN dans un sous-comité donné. Quatre (4) autres chefs de délégation n'avaient « jamais » établi de rapports avec les délégués de l'Est au cours des séances plénières.

18. *Ibid.*

La Conférence fournit ainsi des données supplémentaires pouvant étayer les observations déjà faites sur la fréquence et les lieux de rencontres personnelles entre diplomates, observations déjà relevées dans des études antérieures portant sur les rencontres multilatérales. Quel était le sens de pareilles rencontres ? Les possibilités de contacts furent-elles mises à profit par les petits États de manière à se donner une autonomie diplomatique plus grande ? Ici, le questionnaire visait à découvrir quelles personnes prenaient l'initiative du contact, à vérifier si des États de l'Europe de l'Est avaient des échanges plus fréquents que d'autres, se donnant ainsi un visage national spécifique. Puis, les délégués se voyaient demander de décrire les grandes lignes de leurs entretiens privés : a-t-on vu émerger des préoccupations de type nationaliste ou l'ordre du jour a-t-il été scrupuleusement suivi ?

La plupart des chefs de délégation et des experts ont refusé de préciser si eux-mêmes, ou les délégués de l'Est, avaient pris l'initiative des contacts, tenant à dire par ailleurs que les initiatives furent partagées. Les contacts de coulisse furent réciproques parce que, selon notre échantillon de personnes interrogées, les entretiens se limitaient strictement aux questions à l'ordre du jour de la Conférence. Des vingt personnes interrogées, y inclus les représentants des pays non alignés, seulement six (6) pouvaient se rappeler un cas où une question de politique bilatérale eût été soulevée par un délégué de l'Europe de l'Est. On expliqua que la longueur des entretiens de Genève jointe à des aspects souvent hermétiques ont contribué à leur laisser une impression de confinement – ils n'étaient pas personnellement au point sur les questions politiques ne relevant pas de la Conférence, et, en tant que délégués à la Conférence, ils n'avaient reçu de leur ministère respectif aucune instruction préalable relative aux questions bilatérales.

En dépit de l'aspect fonctionnel des contacts interpersonnels, quelques États de l'Europe de l'Est furent de plus actifs interlocuteurs que d'autres. Interrogés à savoir s'ils avaient eu quelques échanges particulièrement intéressants avec l'un ou l'autre des pays socialistes, quelques chefs de délégation ont mentionné la Pologne (5 fois), tandis que de leur côté les experts nommaient la Hongrie (4 fois) et la RDA (4 fois). Quelques-uns des experts et chefs de délégation ont tenu toutefois à faire remarquer qu'il était nettement plus pratique, en termes, de progrès dans la négociation, d'avoir affaire à l'URSS, souvent perçue comme l'interlocuteur le plus autorisé. Si un délégué soviétique indiquait, lors d'une rencontre officieuse, que telle ou telle tournure était acceptable, ils étaient pratiquement assurés que l'ensemble des pays de l'Est l'adopteraient. Quant à la fréquence des échanges avec les délégations mentionnées, il semble qu'elle dépendait essentiellement des personnalités en cause (le représentant polonais, dit-on, avait des manières très occidentales) et parfois de la langue utilisée (plusieurs ont déploré de ne pouvoir communiquer avec les délégués unilingues de la RDA).

Les délégués occidentaux ayant qualifié leurs échanges avec les Européens de l'Est comme « fonctionnels », il ne faut pas s'étonner que leur évaluation

de ces contacts soit équivoque. La plupart des experts et des chefs de délégation les déclarent satisfaisants, mais font aussitôt des nuances – l'aspect le plus positif à leurs yeux étant qu'ils facilitaient les pourparlers Est-Ouest, lesquels, bien souvent, semblaient s'enliser dangereusement. Les délégués dans l'ensemble ont émis des doutes quant à des retombées diplomatiques hypothétiquement plus intéressantes dans un contexte tout autre. Toutefois, la plupart des chefs de délégation (9) et des experts (6) affirmaient sans ambages que, du point de vue des pays de l'Est, les occasions de rencontres personnelles avec des diplomates occidentaux sont hautement appréciées – à la fois comme acquis personnel supplémentaire et promotion de « l'image » nationale¹⁹.

Certains chefs de délégation ont émis l'opinion que l'Union soviétique accueillait favorablement toute prévision des positions occidentales, étant donné la nécessité d'en arriver à un consensus en assemblée plénière. De cette façon, toute délégation de l'Est capable d'apporter une information précise rehaussait son prestige au sein du caucus des États de l'Est – son assentiment étant dès lors requis pour la définition d'une politique commune.

Au total, la proximité et la recherche de l'efficacité semblent avoir été les principaux facteurs déterminant qui s'adressaient à qui, à propos de quoi, la langue utilisée et la personnalité ayant aussi, bien sûr, leur incidence propre. En dernière analyse, il faut voir toutefois que des délégués occidentaux en sont venus à préférer certains interlocuteurs parmi les États est-européens, contribuant ainsi sans aucun doute à améliorer leur position au sein de leur caucus respectif. Cette conclusion recoupe bien les observations déjà faites dans les études portant sur les organisations internationales voulant que les élites des petites nations trouvent leur profit aux rencontres multilatérales, la nécessité d'en arriver à un consensus obligeant à une consultation.

2. *Hypothèse n° 2* – On peut s'attendre à des différences entre les prises de position des États de l'Est, et à ce que le degré de différenciation varie selon

19. Plusieurs faits rapportés par les personnes interrogées montrent clairement que les échanges « privés » entre délégués de l'Est et de l'Ouest ont effectivement influencé la perception occidentale des particularités nationales au sein des États de l'Europe de l'Est. Le cas polonais est particulièrement frappant. Ainsi, cinq (5) chefs de délégation décrivent leurs rapports avec les délégués polonais comme « fréquents ». Quand on leur demande plus loin si des États est-européens ont eu une quelconque influence sur la ligne générale de leur caucus propre, quatre (4) d'entre eux, débordant la question générale, s'empressent de mentionner la Pologne comme pouvant éventuellement exercer une influence précise. L'empressement avec lequel les diplomates polonais mettaient de l'avant des politiques spécifiques fut à ce point remarqué, qu'au moins trois représentants de l'OTAN ont cru devoir noter que ces « saillies » de comportements de la Pologne lors des rencontres officielles étaient simplement attribuables à une question de « réticence » de sa part, d'où ils concluaient qu'il fallait voir là un signe de plus grand libéralisme sur la question des Droits de l'Homme (on trouvera plus loin le détail de ces réponses en regard des nuances déjà relevées entre les différentes prises de position, puisqu'il s'agit ici de projections qui se trouvent donner une substance à des actions fictives, alors que d'autres États, également « réticents » n'ont pas suscité de commentaires identiques.)

le problème. Invités à mentionner certains États est-européens qui, selon eux, avaient adopté une position « indépendante » au cours de la conférence, les chefs de délégation et les experts répondirent à l'unanimité que seule la Roumanie, de tous les États du Pacte de Varsovie présents aux réunions, avait exprimé des vues nettement divergentes. Deux délégués seulement ajoutèrent la RDA. Sans aller jusqu'à parler « d'indépendance », les questions subséquentes visaient à savoir des délégués s'ils pouvaient reconnaître certains États est-européens comme ayant été « plus actifs », c'est-à-dire ayant manifesté un intérêt spécial pour les questions traitées par les diverses sous-commissions. Avec cette nouvelle formulation, tous les chefs de délégation étaient disposés à nommer au moins un des États est-européens et quelques-uns (6/10) en mentionnèrent environ trois qui, selon eux, avaient joué un rôle particulièrement actif, ou intéressé, au cours des négociations plénières. Les États ainsi retenus, classés selon leur degré de participation (c'est-à-dire, d'après le total des réponses des diplomates occidentaux) sont les suivants : la Roumanie (8), la Pologne et la RDA (7), la Hongrie (4), la Tchécoslovaquie (4) et la Bulgarie (1).

Bien que certaines personnes interrogées aient laissé entendre que la position d'un délégué de l'Est était plus saillante si son État respectif était l'auteur d'une proposition au sein d'une commission donnée, le fait même d'en être l'auteur se trouvait n'expliquer que partiellement le choix indiqué, lorsque les proposeurs étaient eux-mêmes comparés aux États décrits comme « actifs ». La liste qui suit comprend l'ensemble des États mentionnés par au moins trois (3) chefs de délégation par commission :

Commission I (sécurité)	quelques-uns quelques-uns la plupart	(4) - la RDA (3) - la Pologne (7) - la Roumanie
Commission II (coopération économique)	quelques-uns	(4) - la Hongrie
Commission III (échanges humains et culturels)	quelques-uns	(5) - la RDA
Commission IV (les institutions)	quelques-uns quelques-uns quelques-uns	(3) - la Tchécoslovaquie (3) - la Pologne (5) - la Roumanie

Dans la commission I, la RDA fut, de fait, l'auteur de la proposition relative aux mesures destinées à accroître la confiance (CBMs) ; la Hongrie mit de l'avant les propositions de l'Est, dans la commission II, tandis que, dans la commission IV, la Tchécoslovaquie était l'auteur de la proposition sur les suites à donner à la conférence. Les États non proposant, toutefois n'ont pas été perçus comme particulièrement intéressés. Ce fut le cas, par exemple, de la Bulgarie dans la commission III, ou de la Pologne dans la commission II. La

sélection des États n'étant à l'origine d'aucune proposition – la Roumanie et la Pologne dans les commissions I et IV, ou la RDA dans la commission III – devient alors un fait à noter.

Ainsi que nous l'avions prévu dans une étude sur les positions des gouvernements est-européens au cours des préliminaires de la Conférence, le degré de convergence observé (c'est-à-dire le nombre d'États est-européens choisis par les observateurs) devait effectivement varier en fonction des domaines traités²⁰. Nos prévisions concernant un rapprochement très net au chapitre des questions humanitaires et culturelles, un affrontement sur les questions de sécurité et enfin, une différenciation dans le domaine économique, s'étaient réalisées, au moins partiellement. Le rapprochement semblait en effet très évident au sein de la commission III, car la moitié seulement des personnes répondant au questionnaire ne pouvaient citer, parmi tous les États est-européens, que la Hongrie (1) et la RDA (4). La Roumanie n'a apparemment pas joué un rôle très autonome dans cette commission, le gouvernement de Bucarest étant peut-être aussi préoccupé que ses alliés de conserver jalousement ses droits exclusifs en matière d'information et d'émigration. Par ailleurs, nous n'avions pas prévu, dans l'étude précédemment mentionnée, dans quelle mesure la RDA affirmerait ses propres vues au sein de la commission III. Ayant une même histoire, un même passé que son voisin immédiat, la République fédérale d'Allemagne, la RDA, dans l'esprit des répondants, devait craindre, plus que les autres États socialistes, une ouverture des frontières aux média d'information étrangers (l'agence de presse Springer) ou un assouplissement des restrictions à l'émigration (presque tous les citoyens ayant des parents ou des amis dans la RFA). Les experts en économie, participant à la commission sur la science et la technologie, commission où surgissaient souvent les problèmes de circulation de l'information et de sa diffusion aux scientifiques, ont par la suite confirmé l'intérêt particulier que la RDA portait à ces questions. Voici une anecdote descriptive qui pourra montrer le genre d'observations sur lequel les répondants fondaient leur choix. En mai 1974, une proposition formulée par les Occidentaux demandait que, dans le domaine de la coopération scientifique, les échanges aient lieu « entre les parties immédiatement intéressées ». Le délégué soviétique s'opposa à l'emploi du terme « immédiatement » (cherchant ainsi à ne pas contourner les institutions centralisées). Un délégué des pays neutres suggéra alors que l'on ne parle que de « parties intéressées », ce qui laisserait aux négociateurs bilatéraux à venir le soin de déterminer précisément quelles seraient les parties en question. Le représentant soviétique accepta, mais non sans provoquer l'étonnement et même un geste d'impatience chez le délégué de la RDA, qui intervint alors pour dire que son pays n'allait peut-être pas accepter cette formulation, la question étant d'ailleurs très sérieuse et demandant plus ample réflexion. Étant donné la nécessité d'en arriver à un consensus sur ce point, la remarque du délégué est-allemand prenait forme de veto et mettait fin à la séance sans qu'il n'y ait eu entente sur le texte de la proposition.

20. LAUX, « *Divergence...* », *op. cit.*

Ainsi que nous l'avions prévu, les affrontements étaient très manifestes à l'intérieur de la commission I, où chaque chef de délégation avait remarqué l'opposition entre la Roumanie et l'Union soviétique sur les questions d'importance. Bien que la Pologne et la RDA (en l'occurrence, auteur d'une proposition) se soient montrées particulièrement intransigeantes sur le principe de l'inviolabilité des frontières, on croyait qu'il s'agissait là d'un empressement à défendre une cause chère à l'Union soviétique. La Roumanie, par ailleurs s'efforçait constamment de présenter des propositions qui remettaient en question les droits soviétiques. Son insistance sur les principes du « non-recours à la force » et de « l'intégrité territoriale » fut interprétée par les délégués occidentaux comme une tentative visant à obliger l'Union soviétique à renoncer à la doctrine de Brejnev sous la souveraineté limitée (telle qu'elle était appliquée aux relations entre États communistes). La délégation roumaine chercha également à inclure à l'ordre du jour de la Conférence une discussion sur la présence des troupes étrangères, rattachant ainsi aux consultations de Genève les entretiens de Vienne sur la réduction des forces (*MBFR*). Les diplomates occidentaux, même ceux qui souhaitaient une plus grande autonomie roumaine, sentirent que des propositions aussi ouvertement antisoviétiques constitueraient un obstacle au déroulement général des négociations. En outre, dans les discussions portant sur les mesures destinées à accroître la confiance (*CBMs*), la Roumanie annonça qu'elle appuierait une proposition présentée par les pays non alignés, de préférence à une version du même projet d'abord formulée par la RDA. Par conséquent, même si la Roumanie n'a été mentionnée que par un seul délégué dans la commission II et retenue par aucun d'entre eux dans la commission III, ses « saillies » de comportement au sein de la commission I ont amené tous les chefs de délégation à la reconnaître comme l'un des seuls États ayant adopté une position indépendante lors de la Conférence.

Les divergences (bien que non antagonistes) que nous avons prévues au chapitre des questions économiques n'ont pu être confirmées par le seul témoignage des chefs de délégation. Cinq (5) seulement ont indiqué que certains États est-européens s'étaient distingués à la commission II (quatre d'entre eux nommant la Hongrie). Cette faible perception des divergences est en partie imputable au fait que les ambassadeurs de carrière s'occupèrent davantage des questions à haute teneur politique des commissions I et II – le principe moteur des réunions de Genève étant la volonté d'en arriver à un compromis dans lequel le principe de l'inviolabilité des frontières (l'une des principales exigences soviétiques) pourrait être accordé moyennant certaines concessions de l'URSS sur la question des Droits de l'Homme. La commission II a donc été considérée comme moins importante en regard des finalités de la CsCE et partant, moins souvent fréquentée par les ambassadeurs. Si, toutefois, nous revenons aux réponses de notre sous-groupe d'experts, lesquels s'occupaient exclusivement des questions économiques, nous voyons s'en dégager d'intéressantes nuances. Avec leur vue détaillée et quotidienne des discussions de la commission II, ceux-ci étaient plus en mesure de percevoir les divergences entre les États est-européens que les chefs de délégation. Leurs réponses mettaient donc au premier plan trois

autres États, à savoir la Hongrie – tous (7), la Roumanie – la plupart, (6), la Pologne – la plupart (5) et aussi la RDA (2).

Regroupant les observations des experts sur chaque sous-commission, nous pouvons maintenant analyser certains intérêts divergents, mais non totalement opposés. Ainsi, dans la sous-commission 5 sur le commerce, la Hongrie, la Pologne et dans une certaine mesure, la Roumanie avaient une position très ferme sur la question du statut de la nation la plus favorisée. En outre, la Hongrie s'est opposée avec une véhémence particulière aux diverses propositions de la CEE en faveur de la « réciprocité ». Ces trois États s'étaient aussi fait remarquer à la sous-commission sur la coopération industrielle, mais précisément parce qu'ils s'étaient montrés mieux disposés que l'Union soviétique ou leurs partenaires du *Comecon*. La RDA, par contre, dans la sous-commission sur la science et la technologie, avait manifesté plus de fermeté que l'Union soviétique en ce qui avait trait au maintien d'un contrôle centralisé sur tous les échanges.

Au dire de la plupart des experts, la Roumanie avait tenu à se distinguer dans toutes les sous-commissions, mettant de l'avant des questions et des procédures qui n'avaient aucun rapport avec le contenu des propositions antérieurement formulées par l'Est. Les causes favorites des Roumains, ramenées pratiquement à chaque session étaient avant tout la participation pleine et entière de tous les États à toutes les formes d'échange. Ce qui revenait à exiger l'insertion du mot « chaque » ou « tout » dans toutes les clauses, à bloquer tous les efforts visant à mettre sur pied de petits groupes de travail qui pourraient hâter le règlement d'un point controversé avant la séance plénière suivante, et enfin à s'assurer que tous les groupes d'étude ou de recherche chargés de mettre à exécution les recommandations de la Conférence présentent les résultats de leur travail à tous les États, qu'ils soient ou non des parties intéressées. En second lieu, la délégation roumaine insista fortement dans le sens d'une plus grande reconnaissance des pays moins développés de l'Europe. Regroupant des États tels la Turquie, la Grèce, Chypre, la Yougoslavie et l'Espagne, on forma une coalition qui, à certains moments, refusait d'accepter un texte donné jusqu'à ce qu'on lui apporte un amendement faisant état des besoins particuliers des pays européens moins développés. La formulation destinée à une négociation entre l'Est et l'Ouest se trouvait souvent obscurcie par la lenteur de ces procédures. Ainsi que nous l'avions prévu, nous voyons donc d'après les réponses des experts, que le comportement des négociateurs à l'intérieur de la commission II est beaucoup moins homogène qu'à la commission III (avec la nuance toutefois qu'à l'intérieur du caucus est-européen, la RDA était la seule nation à adopter une position très rigide), alors que les affrontements sont beaucoup plus vifs à l'intérieur de la commission I.

B – Évaluation des résultats obtenus

À partir des observations directes des délégués occidentaux à la Csce, nous avons vu se réaliser certaines de nos attentes initiales sur le rôle des petits

États. Les États est-européens ne pouvaient pas être perçus comme un bloc homogène. Chaque délégué occidental interrogé était en mesure d'indiquer certains États est-européens qui avaient manifesté un intérêt particulier à l'endroit des questions débattues à la Conférence. L'écart entre les positions respectives des Européens de l'Est et de l'Union soviétique semblait plus ou moins grand, selon les grands enjeux de la négociation et le rapprochement le plus évident se retrouvait au chapitre des questions humanitaires et culturelles. Les commentaires recueillis indiquaient en outre que c'était surtout à Genève que les échanges personnels entre les diplomates de l'Est et de l'Ouest avaient été le plus fréquents.

Quelle peut être l'importance de ces observations dans une évaluation du degré d'autonomie diplomatique acquise par les gouvernements est-européens depuis le début de la période de détente ? Toute compte fait, seule la Roumanie semblait avoir joué un rôle vraiment « indépendant ». Les résultats de cette enquête semblent-ils prouver de quelque façon l'hypothèse de base qui nous a amenée à entreprendre cette étude : à savoir, que les petits États est-européens auraient plus de possibilités de jouer un rôle autonome dans un contexte multilatéral et paneuropéen ? Afin d'en arriver à une appréciation globale, nous avons demandé aux vingt répondants de résumer leurs observations sur le point suivant – étant donné les différences relevées dans le comportement général des négociateurs, peut-on dire que les représentants est-européens, lors des rencontres officielles, ont fait preuve de solidarité sur les questions fondamentales ? Tous les chefs de délégation ainsi que les experts ont répondu par l'affirmative – exceptant toujours cependant un seul État, la Roumanie. Par ailleurs, ils ne croyaient pas que les différences remarquées à propos des positions respectives des délégués est-européens au cours des réunions étaient assez grandes pour leur permettre de faire une appréciation générale en termes de *diversité* plutôt que de *solidarité*. En effet, pour trois experts seulement, il était essentiel que l'on tienne compte de ces différences ; pour les autres, il ne s'agissait là que de simples nuances. Les opinions se précisèrent toutefois lorsqu'on demanda aux délégués de dire si l'argument souvent invoqué pour justifier la convocation de la conférence s'était avéré juste – une rencontre paneuropéenne donnait-elle aux petits États du Pacte de Varsovie la possibilité de jouer un rôle plus autonome sur le plan diplomatique ? De l'avis de tous les chefs de délégation et de la plupart des experts, cette hypothèse s'était avérée fautive. Ce jugement d'ensemble négatif semble découler de leur expérience de la CSCE, puisque la moitié des ambassadeurs ont reconnu volontiers qu'ils avaient eux-mêmes partagé cette attente. Par contre, plusieurs experts laissèrent entendre qu'ils avaient peut-être entretenu un certain scepticisme au sujet du déroulement de la Conférence, mais qu'ils étaient maintenant frappés par les quelques divergences très marquées entre les délégations est-européennes. Dans l'ensemble, il est clair que notre échantillon de délégués ne jugeait pas comme vraiment autonome le rôle joué par les petits États est-européens lors de la Conférence et ce, en dépit de la diversité des positions adoptées pendant les négociations.

Devrions-nous considérer comme un préjugé occidental le fait que les délégués occidentaux aient eu tendance à négliger les différentes positions est-européennes et à insister sur une apparente coordination de ces États ? Les trois chefs de délégation de pays non alignés à qui nous avons posé la question ont confirmé les jugements des ambassadeurs occidentaux. À leur avis, seule la Roumanie se distinguait par l'autonomie de ses vues au cours de la Conférence. L'argument initial selon lequel cette rencontre devrait faire ressortir les points de vue spécifiques de chaque État est-européen ne trouvait donc aucune justification. À Genève par exemple, les États de l'Est avaient surtout témoigné d'une grande solidarité sur les questions fondamentales. Ces appréciations étaient faites alors même que l'ensemble des pays non alignés avaient dit bien haut qu'ils s'attendaient eux aussi à des manifestations de pluralisme. Chacun reconnaissait que son gouvernement avait essayé de créer des coalitions entre des petits États atlantiques et socialistes présents à la Conférence, mais sans trop de succès : « les États membres du Pacte de Varsovie avaient fait preuve d'un sens remarquable de la coordination. » Compte tenu de ce consensus, de quelle façon jugerons-nous maintenant de l'importance des différences observées entre les délégations est-européennes au cours des négociations officielles ?

Les nuances observées entre les prises de position est-européennes au cours de la Conférence reflètent-elles une opposition des intérêts nationaux respectifs ou ne sont-elles pas plus justement l'effet d'une stratégie de négociation élaborée par l'Union soviétique ? Les ambassadeurs de carrière à qui nous avons demandé d'évaluer leurs observations en ces termes différaient d'avis. Pour quelques-uns (4), les oppositions étaient réelles. Deux autres voyaient de toute évidence dans ces nuances la preuve d'un contrôle soviétique ; il s'agissait ou bien d'une erreur d'interprétation (l'un des délégués de l'Est « ne comprenait pas la ligne politique du caucous ») ou bien d'une tactique délibérée (« afin de brouiller la situation »). Néanmoins, quelques chefs de délégation (4) refusèrent de se prononcer, les nuances observées étant, selon eux, trop ténues pour mener à une conclusion.

Le consensus a été beaucoup plus facile au niveau des experts qui, pour la plupart (6), étaient convaincus que les divergences reflétaient véritablement les intérêts spécifiques de chaque État. (Un seul d'entre eux ne pouvait donner de réponse catégorique.) Examinant rétrospectivement chacun des enjeux de la conférence, ils étaient tous en mesure d'associer les nuances à des différences réelles entre les politiques ou les caractéristiques de chaque État. Par conséquent, la fermeté de la Hongrie et de la Pologne sur la question du statut de la nation la plus favorisée s'expliquait par l'importance de leur participation au commerce international et (comme dans le cas de la Roumanie,) par leur statut de membre du *GATT*²¹. Devant les tentatives faites par le Marché commun, à Genève, en vue de redéfinir une « réciprocité » (prélude à la négociation entre la CEE et les

21. La Tchécoslovaquie fait partie du *GATT*, mais dans les faits, n'y est pas un État participant.

pays non-membres sur le statut de la nation la plus favorisée), la Hongrie avait dû combattre énergiquement pour ne pas affaiblir sa position dans les négociations en cours concernant son mandat au sein du *GATT*, lors du *Tokyo Round*. Dans les discussions officielles de la sous-commission sur la coopération industrielle, les États qui se sont montrés les plus souples étaient ceux qui avaient conclu des ententes commerciales très extensibles avec les firmes occidentales (et, dans le cas de la Hongrie et de la Roumanie, ceux qui bénéficiaient des plus grandes libertés en matière d'investissements directs étrangers)²². L'insistance qu'apportait la Roumanie à demander une considération particulière pour les pays moins développés de l'Europe reflétait une politique depuis longtemps préconisée, à savoir une industrialisation totale et un accès complet à la technologie plutôt qu'une division du travail entre les États du *Comecon*. En outre, la susceptibilité de la RDA sur des questions comme celles de la diffusion de l'information dans le domaine économique ou des échanges scientifiques semblait indiquer qu'elle était particulièrement touchée par la fuite de sa main-d'œuvre spécialisée vers la RFA.

Si toutes les personnes interrogées, ou presque, avaient d'abord estimé que les États est-européens, à l'exception de la Roumanie, faisaient preuve de solidarité sur les questions fondamentales discutées lors de la conférence, nous pourrions maintenant voir que certains avis diffèrent en ce qui concerne l'importance des divergences observées.

Nous avons cherché, par trois autres questions, à faire ressortir certaines croyances profondes au sujet des relations entre Soviétiques et Européens de l'Est, qui pourraient expliquer pourquoi quelques délégués occidentaux attachaient moins d'importance à un comportement qui, selon d'autres, était l'expression d'une divergence réelle des intérêts nationaux. Afin de préciser le degré de dépendance perçue entre les délégations soviétique et est-européenne dans le cadre de la conférence, il fallait émettre deux hypothèses. La coordination des pays de l'Est était-elle volontaire (effet d'une solidarité communiste) ou forcée (effet des pressions soviétiques) ? Les petits États contribuaient-ils à définir la ligne politique générale du caucus ou ne faisaient-ils que retransmettre les préférences soviétiques ? Puis, pour vérifier s'il existait, *en dehors* du contexte de la Conférence, de vieux stéréotypes politiques, nous avons demandé aux délégués si, depuis Staline, il s'était produit des changements réels dans les relations entre Soviétiques et Européens de l'Est.

Parmi les six chefs de délégation pour qui le comportement est-européen au cours des négociations semblait être le résultat d'une coordination tactique ou bien ne comportait que des différences très peu significatives, un seul considérait la solidarité est-européenne comme étant l'effet de pressions soviétiques. Selon les autres, il s'agissait là d'une coordination volontaire. Mais une coordination

22. Données non publiées, *East-West Project*, Institute of Soviet and East European Studies, Carleton University, Ottawa.

volontaire désignait-elle une participation active ou forcée (ne faisant qu'obéir à une initiative soviétique) ? Sur les six chefs de délégation interrogés, quatre croyaient que les délégués est-européens avaient certainement contribué à définir la ligne politique commune de leur caucus, mais sur le même point, les deux autres ne pouvaient apporter de réponse précise. D'ailleurs, ils étaient tous d'avis, sauf un, que des changements réels étaient survenus dans les relations entre l'Union soviétique et les États est-européens depuis l'époque de Staline. Par conséquent, nous n'avons pas trouvé, parmi ce sous-groupe d'ambassadeurs, de points de vue si étroits qu'ils nous obligent à écarter leur observation du comportement des Européens de l'Est comme perception erronée.

Fait intéressant, une telle hétérogénéité se dégage des réponses données par les quatre chefs qui avaient vu dans les nuances des positions est-européennes l'expression d'intérêts nationaux divers. Bien qu'ils aient tous reconnu la participation réelle des délégués est-européens aux consultations en groupe restreint, ils se divisèrent sur la question d'une solidarité volontaire ou forcée. En outre, deux d'entre eux déclarèrent sans équivoque qu'il n'était survenu *aucun* changement réel dans cette partie du monde, depuis l'époque stalinienne. Remarquons cependant que ces deux chefs de délégation n'avaient jamais été en poste en Europe de l'Est.

Étant donné l'éventail de réponses à ces questions exploratoires visant à faire ressortir les grandes orientations des opinions les plus courantes sur les relations entre l'URSS et ses satellites, il serait injuste d'affirmer que l'observation ou l'appréciation globale du comportement est-européen à la Conférence faite par nos répondants, en termes de « solidarité sur toutes les questions fondamentales », puisse être écartée comme trop marquée par une certaine affabulation sortie tout droit de l'époque de la guerre froide. Autrement dit, on prétendrait à tort que les ambassadeurs des pays de l'OTAN, du moins les plus anciens, ne pouvaient percevoir, à leur juste mesure, les différences entre les délégations est-européennes, à cause simplement d'une rigidité de conception des rapports entre l'Union soviétique et les États de l'Est. Au total, sur les dix chefs de délégation de l'OTAN, sept avaient *effectivement* remarqué, depuis les années cinquante, une amélioration réelle de ces relations²³.

À l'opposé des diplomates, les experts dont l'expérience des négociations avait principalement porté sur les questions économiques se sont montrés très cohérents dans leur appréciation des relations entre l'URSS et ses satellites. L'un

23. La plupart ont tenu à nuancer leurs réponses en faisant remarquer que le cœur du problème demeurerait, en l'occurrence une disparité dans les rapports de forces. Néanmoins, les relations s'étaient en quelque sorte « stabilisées », semblaient plus « souples », ou s'étaient « modifiées ». Presque chaque répondant avait une vue personnelle de la nature des changements, de leur importance et de leurs causes. On remarque toutefois deux interprétations principales : d'une part, ceux qui croyaient que le mode des relations s'était modifié et, d'autre part, ceux pour qui ce sont les attitudes des élites est-européennes qui ont évolué (les élites en d'autres termes s'étant pliées à certains phénomènes irréversibles).

d'eux voyait dans la bonne entente des délégués est-européens au cours des négociations une manœuvre tactique et forcée ; leur participation au caucus avait été nulle et enfin, il n'y avait eu aucune amélioration sur le plan des relations depuis Staline. Les réponses des six autres toutefois ne faisaient aucunement allusion à cette « imagerie » de la guerre froide, nous reconfirmant que les réponses formulées en termes de « la plupart » n'étaient pas biaisées. La plupart des experts, comme nous l'avons noté, avaient vu dans cette diversité d'attitudes le reflet d'intérêts nationaux plus profonds. *La plupart* d'entre eux ont jugé comme volontaire, et nullement imposée l'espèce de coordination générale des Européens de l'Est en matière économique. Ils avaient aussi l'impression que les États de l'Est avaient sans doute eu une influence sur la définition de la ligne commune de leur caucus. En conséquence de quoi, *la plupart* ont vraiment cru à un changement fondamental dans les relations soviéto-est-européennes depuis les années cinquante.

Une fois encore, nous avons constaté que les deux qui n'étaient pas de cet avis, qui ne voyaient aucun changement dans cette région du monde étaient les seuls à n'avoir point bénéficié d'une expérience importante en matière de négociation bilatérales avec les gouvernements est-européens. L'opinion la plus répandue parmi les experts (5) voulait, toutefois, que la structure de base des relations ait finalement été acceptée par les élites est-européennes. Il y avait aussi eu une évolution, en qui concerne, d'une part, la capacité de négocier entre États et, d'autre part, un élargissement de la marge de manœuvre acceptable en terme de politique est-européenne commune. Cette souplesse diplomatique étant toutefois rendue possible justement parce que le réseau des relations économiques formé entre les pays du *Comecon* au cours des années cinquante avait maintenant débouché sur une dépendance très marquée à l'endroit de l'Union soviétique.

CONCLUSION

Le total des réponses au questionnaire formel présenté à vingt (20) délégués – ce qui comprend les chefs de délégation et les experts de la commission II représentant les principaux pays de l'OTAN plus trois pays non alignés – nous amène à conclure que les États est-européens (la Roumanie exceptée) n'ont pas cherché à promouvoir en public des perspectives nationales spécifiques sur les grandes questions européennes et ce, en dépit d'un contexte multilatéral qui, aux yeux de plusieurs, aurait pu amener plusieurs petits États à faire preuve d'une plus grande autonomie diplomatique. Certes, on a relevé d'intéressantes nuances dans l'attitude des négociateurs mais au total, un large accord de base a prévalu. Pourquoi certains États est-européens ont-ils appuyé, à la CSCE, des textes encore plus restrictifs sur les questions nationales qu'ils n'en avaient déjà adopté dans des relations bilatérales antérieures ? Bien sûr, les pressions soviétiques sont un facteur à considérer, mais c'est là une explication difficilement vérifiable et qui ne correspond que de loin aux vues spontanées de la plupart des diplomates occidentaux de notre échantillon, lesquels avaient pu, pendant presque

deux ans, observer les comportements des délégués est-européens dans leurs négociations. À l'examen de la structure des négociations de la CsCE telle qu'elle est apparue au cours de la phase II à Genève, on peut trouver une autre explication, justifiée un peu plus loin dans cette conclusion. Selon cette dernière, la phase II n'a pas été de fait une conférence multinationale idéale pour assurer la participation des petits États ; au contraire, elle a été une rencontre de « bloc-à-bloc » où la nécessité d'un consensus des trente-cinq participants a multiplié les rencontres en « caucus » pour déboucher sur des prises de position officielles coordonnées, et ce, non seulement de la part des nations du Pacte de Varsovie mais également des nations de l'OTAN et de la CEE.

Afin de définir la nature des négociations à la CsCE, on offrait aux chefs de délégation, en fin de questionnaire, un choix entre une rencontre authentiquement paneuropéenne ou des échanges Est-Ouest. Neuf répondants sur dix ont préféré la deuxième possibilité. En dépit de la présence de pays non alignés et du mode de représentation officielle basé sur le principe de la souveraineté, la nécessité d'en arriver à un consensus ainsi que la nature des problèmes à résoudre ont encouragé les rencontres en « caucus » entre les États occidentaux membres de la CEE et de l'OTAN, et entre les alliés du Pacte de Varsovie. Par souci d'efficacité, il était essentiel que l'on obtienne l'accord préalable des sous-groupes, si jamais l'on devait s'attendre à un accord entre 35 représentants de régimes politiques et économiques différents. En effet, même les États non alignés se sont vus obligés de chercher un appui plus massif afin de faire valoir leurs points de vue respectifs au cours des séances plénières (bien qu'entre ces États, la fréquence des rencontres et les efforts de coordination n'aient jamais été ceux des autres groupes). Comme nous le savons déjà d'après les comptes rendus de la négociation, l'un des traits caractéristiques de ce genre d'échanges entre États est l'impossibilité pour un seul acteur d'atteindre un nombre maximal de buts, puisque l'objectif principal de la rencontre à savoir, l'obtention d'un accord, l'oblige à des compromis²⁴.

À la Conférence, les négociateurs occidentaux n'ont pas particulièrement cherché à stimuler la participation des petits États est-européens, ni celle des pays neutres et ce, en dépit des résultats de notre questionnaire, où plus de la moitié des répondants prétendaient que c'était là un des motifs qui leur avaient fait appuyer la convocation d'une rencontre paneuropéenne. Dans leur réponse aux questions sur les types de communication entre délégués, plusieurs indiquèrent qu'il était « plus pratique » pour eux de traiter avec l'Union soviétique. Les réponses suivantes révélaient en outre que l'État qui s'était distingué par l'indépendance de ses prises de position à Genève était aussi celui que personne n'avait mentionné comme interlocuteur préféré (la Roumanie).

24. Dans Gilbert R. WINHAM, « On Studying International Negotiation through Simulation », conférence présentée devant les membres du « Workshop on Approaches to the Analysis of Canadian Foreign Policy », à l'Université de Dalhousie, les 30 mai et 1^{er} juin 1974, on trouvera une bonne synthèse des textes traitant de ce point fondamental.

Il semble, d'après nos informations officieuses des délégations occidentales que, pour obtenir un consensus au sein des sous-groupes, on ait délibérément conservé aux grandes questions de la Conférence une allure très générale et qu'on ait retenu les débats majeurs impliquant l'Est et l'Ouest. Même le vieux principe d'« autodétermination » aurait pu, pour ne citer qu'un exemple, faire s'affronter l'Irlande et la Grande-Bretagne, si on s'était mis en tête d'en discuter toutes les implications. D'autres sujets, sur lesquels certains pays atlantiques, neutres et socialistes étaient prêts à discuter furent sommairement écartés à cause de représentations faites par certains porte-parole de pays importants de l'OTAN. Leur ministère des Affaires extérieures voulait à tout prix vider les grands débats Est-Ouest et partant, voyait d'un mauvais œil toute bifurcation – par exemple, le problème des pays européens sous-développés ou celui des travailleurs émigrés – pouvant être traitée ailleurs et à un autre moment. En s'en tenant rigoureusement aux articles de l'ordre du jour touchant aux grandes questions des économies libres ou planifiées, pluraliste ou socialiste, et en leur conservant un haut degré de généralité, on a grandement facilité la coordination des groupes formant le « caucus » occidental et, on peut supposer, celui de l'Est.

Que les délégués de l'Europe de l'Est – ou plus précisément leur ministère respectif – aient eu l'intention ou non d'utiliser la Conférence, pour faire se dégager des points de vue nationaux spécifiques, une fois le processus de négociation bien enclenché, la très étroite coordination des délégations occidentales a rendu toute « excentricité » pratiquement impossible, eu égard au statut de minoritaire des États socialistes présents à la Conférence (seulement sept délégations)²⁵. Les rencontres privées des groupes occidentaux étaient à la fois fréquentes et visibles. Les représentants de l'OTAN se rencontraient chaque semaine pour faire le point sur l'état des négociations, et ceux de la CEE deux fois par semaine pour préciser la stratégie. Chaque jour, avant chaque réunion de chaque sous-commission, les délégués des Neufs se rencontraient en privé pendant à peu près une demi-heure et consacraient ensuite une quinzaine de minutes à des entrevues avec les autres délégués des pays-membres de l'OTAN, de façon à dégager une position occidentale commune. Un délégué était chargé d'énoncer la politique commune en séance plénière, et les éventuelles interventions subséquentes des Occidentaux venaient seulement expliciter ce point de vue. Bien sûr, si en séance plénière, le porte-parole soviétique s'avisait de patronner une proposition surprise, les délégués occidentaux s'empressaient de faire le cercle et, à voix basse, de décider si la ligne politique commune devait être améliorée en conséquence. À la question de savoir si le « caucus » CEE-OTAN a pu contraindre de quelque façon leur propre délégation (« Les ambassadeurs ont-ils cru devoir respecter la ligne commune au sein des rencontres en plénière ? »), neuf chefs de délégations sur dix ont répondu : OUI. Les représentants de la CEE en particulier, ont affiché leur haut degré de coordination – heureux

25. Comme question de fait, seulement deux délégations à la Conférence ont systématiquement tenté de retarder tout progrès de la négociation (courant le risque de s'attirer la défaveur des autres participants) en vue d'obtenir un soutien à leur position respective ; en l'occurrence, les délégations roumaine et maltaise.

de découvrir dans les rencontres de Genève un bon terrain d'expérimentation pour la formulation de leur politique extérieure commune sur les questions non strictement commerciales.

Il apparaît de plus que la règle du consensus – les petits États avaient beaucoup insisté là-dessus lors des rencontres préparatoires à la Conférence d'Helsinki, désireux de s'assurer une part entière aux prises de décision – a eu un effet supplémentaire sur l'adoption d'attitudes communes à Genève. Bien que la nécessité d'en arriver à un consensus ait au moins donné une voix en séance plénière à l'ensemble des États non alignés qui, autrement, auraient été exclus des processus de formulation des différentes politiques énoncées au sein des sous-groupes, en même temps, cette règle du consensus imposée aux 35 États représentés a suscité, d'un côté comme de l'autre, des « caucus » fortement structurés et très actifs, ce qui, vu les implications pour l'Est comme pour l'Ouest, s'est trouvé reproduire le bipolarisme traditionnel des organismes économiques ou militaires de l'Est et de l'Ouest. Ainsi, l'Italie, ou le Canada, ayant choisi de soumettre leurs revendications spécifiques aux besoins de l'Alliance, de façon à faciliter l'obtention du consensus final, il n'est pas étonnant que les petits États de l'Europe de l'Est alliés de l'Union soviétique aient eux aussi respecté une politique commune en séance plénière. Au contraire, l'accent mis sur des divergences mêmes minimes en matière de politique nationale et l'attitude rébarbative de la Roumanie apparaissent même comme surprenantes, étant donné les structures de la négociation lors de la CSCE ²⁶.

26. Une dernière mise en garde : notre principale conclusion à l'effet que les attitudes et comportements des Européens de l'Est furent davantage marqués au coin de la conformité que de la divergence des intérêts ne devrait pas nous faire déduire quoi que ce soit sur leur politique extérieure au sein d'autres instances de négociations. Notre point final, au contraire, était que la structure même des négociations à la Conférence a suscité des prises de position en matière de politique extérieure qui tentaient de coller au plus près aux sujets de discussions soulevés à cette instance particulière. La comparaison des comportements des Européens de l'Est à la Conférence et ailleurs (au *GATT*, par exemple, ou aux discussions sur les Droits de la mer) est encore à faire. Sur la nécessité de préciser l'instance de négociation dans les recherches portant sur la politique extérieure comparée, on trouvera un point de vue décisif dans une conférence donnée par Brian TOMLIN, intitulée « The United Nations and Conflict in the Middle East : The Potential Utility of Event Data Research », conférence donnée à St-Louis en mars 1973 à l'occasion du congrès annuel de l'International Studies Association. Thomas J. Volgy a déjà tenté de vérifier les différences d'« agressivité » dans les relations Est-Ouest au sein d'organisations internationales distinctes (voir « Reducing Conflict in International Politics : The Impact of Structural Variables », *International Studies Quarterly* 18/2, juin 1973). L'auteur soutient que « la structure au sein de laquelle les échanges se font affecte les comportements eux-mêmes ; étant donné que se font jour des divergences importantes dans les différents domaines où les nations entrent en contact, il semble que les instances mêmes de négociations devraient pouvoir influencer différemment la plupart des comportements ». (p. 181)