

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 135 (1990)
Heft: 6

Artikel: Les principales négociations internationales : un aide-mémoire
Autor: Ruch, Jean-Daniel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-345012>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 11.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Les principales négociations internationales: un aide-mémoire

par le lieutenant Jean-Daniel Ruch

Introduction

Une systématisation des principales négociations se déroulant actuellement dans le monde ne peut se concevoir qu'en fonction d'un certain nombre de critères. L'objet négocié et la participation détermineront une première typologie des négociations en cours, tandis que le cadre institutionnel de la négociation, son mandat, l'endroit où elle a lieu, ses résultats, achevés ou probables, et son impact possible sur la Suisse serviront de critères de base à la description de chaque forum de négociation.

Quant à l'*objet négocié*, nous nous limitons ici à trois types de négociations, à savoir celles qui ont un caractère multifonctionnel, donc qui traitent d'objets divers, celles qui ont un objet essentiellement économique, et celles s'occupant de maîtrise des armements.

Quant à la *participation*, une distinction fondamentale doit être effectuée entre les négociations bilatérales, qui ne regroupent donc que deux acteurs, et les négociations multilatérales, regroupant un nombre plus ou moins élevé d'acteurs. Un processus à deux a généralement plus de chances d'aboutir à un résultat rapidement. En effet, le processus de décision dans les négociations internationales est généra-

lement la règle du consensus. Or, il est naturellement beaucoup plus facile d'obtenir une volonté politique concordante sur un texte à deux acteurs, plutôt qu'à plusieurs. Plus le nombre des acteurs augmente, plus le risque qu'un acteur bloque la décision finale pour des raisons qui lui sont propres est grand¹.

I. Négociations à caractère économique

I. 1. L'*Uruguay Round*

L'*Uruguay Round* est une négociation engageant tous les pays membres du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)². Elle vise la

¹ L'exemple le plus célèbre à cet égard est le cas de Malte lors de la réunion sur les suites de la CSCE de Madrid (1980-1983). Au dernier moment, estimant qu'elle n'avait pas obtenu satisfaction sur une question qui lui était chère, la question de la Méditerranée, la délégation maltaise a obstinément refusé de s'associer au consensus général, retardant ainsi la prise de décisions.

² L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est un traité international ratifié par plus de 90 pays, suite à la conclusion en 1948 de la Charte de La Havane. Celle-ci prévoyait la création d'une organisation du commerce international. Cette dernière n'ayant jamais vu le jour, le GATT joue le rôle d'une telle institution en visant à promouvoir les échanges internationaux.

suppression des barrières, en particulier des barrières non tarifaires, entravant le commerce des matières premières, des biens manufacturés, des services et de l'agriculture. La majeure partie des négociations se déroule à Genève. Ce round de négociations a démarré en 1986 à Punta del Este (Uruguay, d'où le nom), et fait suite à deux autres rounds de négociations, le Kennedy Round (1964-1967) et le Tokyo Round (1973-1979). Un accord – si accord il y a – doit impérativement être conclu avant la fin de 1990.

Pour la Suisse, il s'agit essentiellement de favoriser l'ouverture des marchés aux produits manufacturés, afin de favoriser nos industries d'exportation, en empêchant que des règles trop libérales qui mettraient notre agriculture en danger ne soient édictées en matière de commerce des produits agricoles.

1.2. Les négociations CEE-AELE

Ces négociations ont pour objectif la création d'un espace économique européen (EEE) à 18 (les 12 pays de la CEE + les 6 de l'AELE³). Il s'agit en particulier d'étendre à cet espace géographique les quatre libertés de circulation (biens, services, personnes, capitaux) en reprenant dans un traité l'«acquis communautaire pertinent». Les pourparlers préliminaires sont en voie d'achèvement, les négociations devraient commencer en juin 1990, et le projet de traité devrait être prêt en juin 1991.

Les principaux problèmes ont trait à des questions légales (qui sera habilité à surveiller et arbitrer un éventuel différend sur l'application du futur traité?) et surtout institutionnelles. Les pays de l'AELE demandent à participer au processus de décision ayant lieu au sein de la CEE afin de ne pas être liés par la suite par des décisions du Conseil des ministres des 12 à l'élaboration desquelles elles n'auraient pas participé.

L'intérêt pour la Suisse réside naturellement dans le maintien de la compétitivité de nos entreprises, et de leur accès à un marché de 320 millions de consommateurs. Des difficultés se posent dans les domaines des transports (allons-nous défendre coûte que coûte la limite de 28 tonnes pour les poids lourds?), de l'environnement et de notre politique vis-à-vis des étrangers.

En outre, la Suisse a mis l'accent sur la nécessité d'une participation des six de l'AELE aux prises de décisions dans les affaires les concernant. Des problèmes de politique intérieure liés au fédéralisme et à la démocratie directe risquent aussi de se poser.

Il y a ensuite une nécessité d'information du public dans la perspective d'un référendum sur le futur traité. Il faut se rendre compte que ce devoir d'information est rendu délicat par le fait que les négociations sont en cours. En d'autres termes, il s'agit de ne pas

³ Voir annexe 1 pour une liste exhaustive des pays participant aux divers forums.

mettre en danger notre position dans ces négociations serrées en révélant tout ou partie de notre tactique négociatoire.

II. Négociations relatives à la maîtrise des armements

II. 1. Les «*Nuclear and Space Talks*» (NST)

Les NST sont des négociations bilatérales entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. Elles se déroulent à Genève sous cette appellation depuis mars 1985. L'objectif principal est de réduire le nombre et la capacité destructrice des armes nucléaires.

Il faut distinguer trois fora distincts :

- Les négociations sur les INF (Intermediate Nuclear Forces) ont débuté en novembre 1981. Elles furent interrompues unilatéralement par l'Union soviétique en 1983 après la décision des Parlements italien, britannique et ouest-allemand de soutenir la «double décision» de l'OTAN, ce qui revenait concrètement à autoriser le déploiement des Pershing II sur leur sol. Les négociations sur les INF reprirent en mars 1985 dans le cadre plus général des NST.
- Ce sont les premières négociations de ce type qui ont abouti à la conclusion d'un accord prévoyant la *destruction* de toute une catégorie d'armements, soit tous les missiles basés à terre et ayant une portée comprise entre 500 et 5500 kilomètres. L'accord est entré en vigueur le

1^{er} juin 1988. La destruction des missiles doit être achevée au 1^{er} juin 1991. En outre, il s'agit du premier traité mettant en place un mécanisme de vérification très sophistiqué, incluant entre autres la surveillance continue des usines de production des engins concernés et la possibilité d'effectuer des inspections in situ avec un délai de préavis d'à peine 16 heures.

Pour la Suisse, ce traité conduit à une modification de son environnement militaire dans le sens d'un allègement de celui-ci. Ce sont tout de même près de 2600 engins nucléaires capables de frapper notre territoire qui disparaissent.

- Les «Strategic Arms Reduction Talks»⁴ (START) se sont ouvertes à Genève en juin 1982. Elles ont pour objectif la réduction d'environ 50% à des plafonds communs des armements nucléaires stratégiques, soit des vecteurs (bombardiers lourds, missiles balistiques intercontinentaux basés à terre – ICBM –, missiles balistiques basés en mer – SLBM –) et des ogives nucléaires. Un accord devrait intervenir avant la fin de 1990. Il ne modifierait pas sensiblement l'environnement militaire de notre pays.
- «Defense and Space» (D&S)⁵. Ces négociations portent sur la limitation des défenses contre les arme-

⁴ Négociations sur la réduction des armements stratégiques.

⁵ Défense et espace.

ments nucléaires stratégiques et le respect du traité ABM (Anti Ballistic Missiles). Celui-ci, signé en 1972, a pour objet principal qu'il proscrie le déploiement de systèmes anti-missiles à l'exception de deux sites, dont la capitale, et limite la recherche dans ce domaine. L'Union soviétique fait valoir le traité ABM pour s'opposer au projet IDS⁶ lancé en 1983 par le président américain Reagan. Jusqu'au début de 1990, les Soviétiques s'étaient refusés à conclure un traité START sans le lier avec le respect du traité ABM.

II.2. La limitation des essais nucléaires

Les négociations actuelles portent sur des protocoles de vérification aux deux traités bilatéraux signés en 1974 et 1976⁷, mais jamais ratifiés, interdisant les essais nucléaires souterrains⁸ faisant exploser des charges de plus de 150 kilotonnes. La mise en place de mécanismes de vérification crédibles devrait permettre la ratification de ces deux traités qui, de toute manière, sont respectés dans les faits.

L'Union soviétique aimerait dans la foulée entamer des négociations sur une cessation totale des essais nucléaires, mais les Etats-Unis s'opposent pour le moment à un tel accord. En effet, la mise en œuvre de l'initiative de défense stratégique nécessite de nombreux essais. Un accord sur une cessation totale signifierait donc probablement la mort du projet de bouclier spatial cher au président Reagan.

L'argument officiel est toutefois que les essais nucléaires sont nécessaires à la maintenance des armes nucléaires, si l'on veut garder une force de dissuasion suffisamment fiable.

II.3. Les armes chimiques

Les négociations sur une interdiction du développement, de la production, de l'acquisition, du stockage ou du transfert des armes chimiques se déroulent dans le cadre de la Conférence sur le désarmement (CD) de l'ONU, à Genève. Une quarantaine d'Etats participent pleinement à ces négociations; quelques pays, dont la Suisse, y participent à titre d'observateurs.

⁶ Initiative de défense stratégique (SDI en anglais), connu aussi sous le vocable de «bouclier spatial». Ce projet extrêmement coûteux visait à l'origine la mise en place d'un système hermétique de défenses anti-missiles basées sur terre et dans l'espace qui aurait rendu le sol américain invulnérable face aux armes nucléaires soviétiques. Avec le temps, les objectifs sont devenus plus modestes, et les crédits accordés au projet par le Congrès US plus parcimonieux. Il n'empêche que l'IDS continue son bon-homme de chemin. Le budget de la défense pour cette année prévoit 4,5 milliards de \$ en faveur de l'IDS.

⁷ Le «Threshold Test Ban Treaty» (Traité d'interdiction des essais nucléaires à partir d'un palier), 1974; le «Peaceful Nuclear Explosion Treaty» (Traité sur les explosions nucléaires pacifiques), 1976.

⁸ Les essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et dans la mer ont été interdits par le «Test Ban Treaty», traité multilatéral négocié dans le cadre de l'ONU, et ratifié par près de 120 Etats.

Le *Protocole de Genève de 1925* interdit l'emploi en guerre d'armes chimiques. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'ONU a eu le souci constant de perfectionner ce traité, d'une part en interdisant non seulement l'emploi, mais aussi la production, le développement, l'acquisition, la vente, etc., et d'autre part en étendant l'interdiction aux armes biologiques. Une convention sur les armes biologiques était signée en 1972. Plus de 100 Etats y ont adhéré à ce jour.

Les discussions sur les armes chimiques, qui ne sont qu'un des domaines, mais le plus avancé dont s'occupe la CD, se sont intensifiées depuis 1984, date à laquelle les USA et l'URSS ont déposé chacun un projet de traité. Actuellement, des problèmes subsistent principalement en ce qui concerne la vérification de l'accord. En effet, il est prévu de surveiller toutes les entreprises capables de produire des agents susceptibles d'entrer dans la fabrication d'armes chimiques. Non seulement cela suppose une organisation complexe, mais il s'agit en plus de collaborer avec des entreprises privées telles que, en Suisse, Ciba-Geigy ou Hoffmann-La Roche. Or, il est naturel que celles-ci tiennent à garder certains secrets de fabrication hors de portée des inspecteurs internationaux. On peut cependant s'attendre à ce que la convention soit signée d'ici deux ans.

Sur le plan bilatéral, les Etats-Unis et l'Union soviétique ont entamé l'année dernière des discussions sur

une réduction drastique de leurs stocks d'armes chimiques. Un accord pourrait intervenir cette année encore.

II.4. Armements conventionnels en Europe

Les négociations sur une réduction des armements conventionnels en Europe (négociations CFE) entre les 16 pays de l'OTAN et les 7 du Pacte de Varsovie (PAVA) se déroulent dans le cadre multilatéral de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). Nous nous proposons de passer en revue ce processus original dans le chapitre suivant.

III. Négociations multilatérales à caractère global: la CSCE⁹

De notre point de vue, la CSCE est le processus de négociations le plus original et le plus digne d'attention qui ait été entrepris à ce jour. Il a les caractéristiques suivantes:

- Il s'agit d'un processus non institutionnalisé, et pas d'une conférence. Cela signifie qu'il peut s'arrêter d'un jour à l'autre, ou qu'une partie peut se retirer du processus sans formalités particulières. En outre, la CSCE ne dispose pas d'une bureaucratie propre comme l'ONU, ce qui rend tout le processus beaucoup plus souple, plus léger, et somme toute

⁹ Voir la somme de V.-Y. Ghebali, *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

plus efficace. Le processus s'est articulé après la signature de l'acte final d'Helsinki en réunions sur les suites et en réunions annexes.

Les premières dressent le bilan de la mise en œuvre de l'acte final, précisent ou approfondissent le programme de travail de l'acte final et arrêtent les principes et modalités de nouvelles rencontres. Ces réunions – il y en a eu trois à ce jour, Belgrade (1977-1978), Madrid (1980-1983) et Vienne (1986-1989) – constituent de véritables jalons dans le développement du processus de la CSCE.

Les réunions annexes, elles, rassemblent des experts, dont aussi des experts non gouvernementaux, et, contrairement aux réunions sur les suites, se concentrent sur un aspect particulier de l'une ou l'autre corbeille. Par souci de concision, nous ne traiterons pas ici de ce type de réunions qui, de toute manière, n'ont guère produit de résultats probants jusqu'ici, à l'exception de la toute récente réunion économique de Bonn (mars-avril 1990), qui a abouti à un document final substantiel¹⁰.

La Conférence sur le désarmement en Europe (CDE) est un exercice institué par la réunion de Madrid sur les suites, distinct de la CSCE proprement dite, mais faisant partie intégrante du processus malgré tout.

- La règle du consensus pour la prise de décisions, elle, est institution-

nelle¹¹. Elle présente l'avantage de ne frustrer personne, mais l'inconvénient d'aboutir à des compromis ne reflétant que le plus petit dénominateur commun entre les parties. De toute évidence, le système du vote majoritaire eût été impossible en raison de la disproportion entre les pays occidentaux et ceux de l'Est. Le consensus présente en sus un avantage psychologique sur la règle de l'unanimité, parce qu'il est plus confortable de voter négativement, même lorsque le scrutin n'est pas secret, que de manifester oralement sa désapprobation en plénum.

- Le caractère politiquement contraignant – et non juridiquement – des textes adoptés empêche que les Etats se retranchent derrière des arguments juridiques pour justifier le non-respect des documents; cela implique en outre le contrôle mutuel des participants entre eux, plus efficace que le recours à des voies d'arbitrage ou à des cours internationales (comme la CIJ). En d'autres termes, la CSCE a introduit un droit de regard des Etats dans leurs affaires intérieures, et

¹⁰ Voir *Journal de Genève*, 10 avril 1990.

¹¹ Voir chiffre (69) des *Recommandations finales des consultations d'Helsinki*: «Le consensus se définit par l'absence de toute objection exprimée par un représentant et présentée par lui comme constituant un obstacle à l'adoption de la décision en question.»

¹² La sécurité (corbeille I), la coopération économique (corbeille II), la liberté de circulation des personnes, de l'information et des idées (corbeille III).

notamment en matière de droits de l'homme. Par exemple, l'Union soviétique n'a plus pu se retrancher derrière la sacro-sainte règle de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat pour balayer les observations relatives au traitement des Juifs ou des prisonniers politiques.

- Le système des corbeilles. Dès le départ du processus, les diplomates suisse et néerlandaise ont eu l'idée géniale de diviser les discussions en trois groupes de thèmes¹² sans lien formel entre eux. Ainsi, des progrès dans un domaine pouvaient se réaliser tout en laissant en veilleuse une autre corbeille. En outre le spectre large des objets négociés offre un vaste éventail de possibilités de compromis sur des «trade-off» d'une corbeille à l'autre.

III.1. Le développement du processus

Historiquement, l'idée de tenir une conférence européenne sur la sécurité émane de l'Union soviétique¹³. Les Occidentaux réagirent dans un premier temps négativement, estimant que les intentions soviétiques visaient surtout à entraver la construction européenne et à «découpler» les Etats-Unis de leurs alliés européens¹⁴. Il est symptomatique de la CSCE que tout au long du processus les Soviétiques ont surpris tout le monde par leur disposition à accepter des concessions a priori inimaginables. Dès le départ, à savoir lors des négociations indirectes¹⁵,

les Occidentaux dressèrent quatre obstacles à la tenue d'une CSCE dans l'espoir secret que les Soviétiques refusent. A la surprise générale, au fil du temps, les quatre exigences occidentales furent satisfaites: la participation des Etats-Unis et du Canada, des progrès sur la question de Berlin¹⁶, l'inscription du désarmement conventionnel à l'ordre du jour¹⁷ et l'inscription des droits de l'homme à l'ordre du jour.

En mai 1972, ces quatre conditions étaient réunies. Dès lors, le processus de la CSCE a pu débuter. Quatre jalons marquent le développement de ce processus:

¹³ Projet Molotov de pacte de non-agression entre tous les pays européens (donc sans les Etats-Unis), 1954, suivi d'autres projets est-européens.

¹⁴ Les premiers projets soviétiques proposaient la tenue d'une Conférence européenne sur la sécurité et la coopération, et non d'une Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

¹⁵ Très indirectes même, puisque leur cadre fut les communiqués publiés régulièrement par l'OTAN et le PAVA.

¹⁶ Les «Ostverträge» conclus entre la RFA d'une part et la Tchécoslovaquie, la Pologne et l'URSS d'autre part, ainsi que l'accord quadripartite (France, USA, Grande-Bretagne, URSS) sur Berlin réglèrent temporairement la question allemande.

¹⁷ Un compromis fut trouvé sous la forme de l'ouverture de négociations sur le désarmement conventionnel dans un forum distinct de la CSCE: les MBFR (Mutual and Balanced Force Reductions) qui moururent de leur belle mort le 2 février 1989, après quinze ans de discussions stériles.

(1) L'acte final d'Helsinki (1975).

Celui-ci établit dix principes de coexistence pacifique des Etats dans le cadre européen. Ces dix principes, souvent connus sous le terme de «décalogue», concernent:

Le statut des frontières. Celles-ci sont reconnues inviolables¹⁸. Pour les pays occidentaux, cela signifiait qu'un changement pacifique décidé sur le base du droit d'autodétermination était possible. L'URSS a souvent par le passé utilisé ce principe du décalogue pour justifier son refus de voir l'Allemagne réunifiée. Pendant longtemps – en fait jusqu'à l'acceptation par Gorbatchev de la réunification allemande en janvier dernier –, les Soviétiques ont confondu les notions d'inviolabilité et d'immutabilité.

La dimension humaine est introduite dans les relations Est-Ouest. Le principe VII suppose «le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction». A partir de 1976, ce principe servira de cheval de bataille aux groupes de surveillance des engagements d'Helsinki qui fleuriront un peu partout en Europe de l'Est à la suite de la publication de l'acte final par tous les pays participants à la CSCE.

L'égalité souveraine de tous les Etats¹⁹, le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force²⁰, et surtout l'égalité de droits des peuples et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²¹ contredisent la doctrine Brejnev de

souveraineté limitée des pays satellites d'Europe de l'Est. A vrai dire, la CSCE fut souvent l'occasion pour les pays du PAVA de montrer leur indépendance par rapport au grand frère soviétique. Ce principe doit être mis en regard avec les règles de procédure de la CSCE, dans lesquelles les Occidentaux ont réussi à introduire une disposition selon laquelle «Tous les Etats qui participent à la Conférence y prennent part en tant qu'Etats souverains et indépendants et dans des conditions de pleine égalité. La Conférence se déroule en dehors des alliances militaires.»²²

Enfin, les Etats s'engagent à régler leurs différends par des voies pacifiques de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales. Il faut mentionner ici le projet suisse de règlement pacifique des différends élaboré essentiellement par le professeur Rudolf Bindschedler. Ce projet fait partie de l'agenda de la CSCE depuis ses débuts, et une réunion d'experts aura lieu en 1991 à La Valette en vue d'établir une liste des catégories de différends susceptibles d'être soumis à un mécanisme de règlement pacifique impliquant l'intervention obligatoire d'une tierce partie.

¹⁸ Principes I, II et IV du décalogue.

¹⁹ Principe I.

²⁰ Principe II.

²¹ Principe VIII.

²² Chiffre (65) des *Recommandations finales des consultations d'Helsinki*.

Le décalogue fixe les principes de comportement des Etats entre eux dans le cadre européen. Les dispositions des trois corbeilles entrent dans le détail en fixant des mesures à mettre en œuvre dans les domaines de la sécurité, de la coopération économique et des droits de l'homme.

La première corbeille, relative à la sécurité, prévoit dans l'acte final :

- la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure mettant en jeu plus de 25 000 hommes, et ce 21 jours avant le début des manœuvres;
- l'échange d'observateurs sur une base volontaire;
- la notification d'autres manœuvres et mouvements militaires sur une base volontaire.

Ce corpus de règles de comportement dans le domaine militaire sera développé sous le vocable «mesures de confiance», puis, à partir de Madrid, on parlera de «mesures de confiance et de sécurité» (MDCS²³).

La deuxième corbeille, relative à la coopération économique, et qui est souvent considérée comme le parent pauvre de la CSCE, renferme dans l'acte final des dispositions, par ailleurs souvent imprécises et vagues, relatives à six domaines de coopération : les échanges commerciaux (faciliter les contacts d'affaires, information économique et commerciale), la coopération industrielle, le commerce et la coopération industrielle (harmonisation des normes, arbitrage en cas de litige), la science et la tech-

nique, l'environnement et les autres secteurs (transports, tourisme, travail migrant, formation des cadres).

La troisième corbeille contient dans l'acte final des dispositions relatives aux *contacts entre les personnes* :

- favoriser les contacts et rencontres régulières sur la base des liens de famille, notamment en établissant les documents de voyage dans un délai raisonnable, en faisant en sorte que les frais de voyage soient acceptables, et en s'engageant à ne pas modifier les droits et obligations du requérant ou des membres de sa famille.

Il faut voir ici que la pratique de la plupart des pays de l'Est en matière d'octroi de passeports et visas fut jusqu'à la fin des années quatre-vingt très restrictive, voire dissuasive.

- Ne pas empêcher la réunion des familles, et en particulier les mariages entre citoyens d'Etats différents.
- Faciliter d'une manière générale les déplacements pour raisons personnelles ou professionnelles.
- Améliorer les conditions du tourisme, individuel ou collectif.
- Favoriser les rencontres entre jeunes, à caractère sportif, et les contacts entre organisations gouvernementales aussi bien que non gouvernementales.

²³ «Confidence and Security Building Measures» (CSBM) en anglais, «Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen» (VSBM) en allemand.

En outre, la troisième corbeille contient un chapitre relatif à l'*information*:

- l'amélioration de la diffusion de l'information, de l'accès à l'information et de l'échange d'informations.
- L'amélioration des conditions de travail des journalistes.

Deux autres chapitres, mineurs, traitent en outre de la coopération dans les domaines de la culture et de l'éducation.

L'acte final traite dans sa dernière partie des suites de la conférence. C'est là que le mécanisme des réunions sur les suites est décrit, et l'on fixe la première réunion à Belgrade, en 1977. Cette réunion s'est achevée le 8 mars 1978 sans que l'on ait réussi à se mettre d'accord sur un document de clôture. Plusieurs raisons à cela. D'abord, le contexte Est-Ouest n'était pas favorable (tensions en Afrique, croisade engagée par le président Carter en faveur des droits de l'homme). En outre, et c'est psychologiquement plus significatif, les Soviétiques, cette fois, ne sont pas demandeurs. Rappelons que, pour eux, l'acte final devait essentiellement consacrer le statut des frontières en Europe. Or, sa publication dans les grands quotidiens soviétiques suscita un tel engouement dans les milieux dissidents que les dirigeants soviétiques n'avaient aucune motivation à accepter des dispositions plus strictes dans le domaine des droits de l'homme.

Le seul aspect positif de Belgrade fut somme toute que l'on accepta de continuer le processus.

(2) Le document de Madrid (1983).

Durant la réunion de Madrid (1980-1983) en revanche, l'URSS était demanderesse. En effet, devant la double décision de l'OTAN prise en 1979 et prévoyant le déploiement des euromissiles, les Soviétiques voulaient à tout prix obtenir une décision sur la réunion d'une Conférence sur le désarmement en Europe (CDE). De la sorte, on put obtenir des Soviétiques toute une série de concessions en matière de droits de l'homme. Relevons toutefois que le troc fut long à intervenir, ce en raison d'un contexte Est-Ouest encore dégradé par rapport à Belgrade, en particulier en raison de l'intervention soviétique en Afghanistan et de la crise polonaise.

Dans le cadre de la première corbeille, les trente-cinq Etats participants réaffirment toute une série de principes et introduisent une condamnation du terrorisme. En outre, ils conviennent de réunir une conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, qui se réunira à Stockholm à partir du 17 janvier 1984 et qui a pour mandat «la négociation et l'adoption d'une série de mesures de confiance et de sécurité, se complétant mutuellement, destinées à diminuer le risque de confrontation militaire en Europe... Elles seront militairement significati-

ves, politiquement contraignantes et assorties de formes adéquates de vérification correspondant à leur contenu.»

Le passage sur la deuxième corbeille n'offre pas d'améliorations sensibles par rapport à l'acte final, si ce n'est le renvoi fréquent à la CEE-ONU²⁴.

C'est dans le cadre de la troisième corbeille que le plus de progrès furent à enregistrer à Madrid. Les dispositions sur les contacts entre les personnes y sont approfondies jusqu'à mentionner des délais maximaux pour l'octroi de visas et détailler les sanctions qu'un demandeur ne devra pas encourir. En outre, la troisième corbeille est élargie dans le domaine de la religion.

(3) *Le document de Stockholm (1986).*

Les MDCS négociées entre 1984 et 1986 dans la capitale suédoise perfectionnent les MDC élaborées à Helsinki d'une part, introduisent de nouvelles mesures d'autre part.

Quant à la notification, le document de Stockholm supprime la distinction entre mouvements et manœuvres. L'on y parle d'«activités militaires menées sur le terrain». Les activités de mobilisation, c'est-à-dire impliquant un rappel de réservistes²⁵, sont toutefois exclues des régimes de notification et d'observation.

Le préavis de notification est désormais de 42 jours (21 jours dans l'acte final). Le *seuil de notification* passe à

13 000 hommes (au lieu de 25 000) ou 300 chars de combat ou une division (ou l'équivalent en brigades/régiments). On a donc introduit à Stockholm des seuils matériels et structurels en plus du seuil numérique. Les notifications doivent en outre contenir une trentaine d'éléments d'information selon un document standardisé.

L'observation n'est plus facultative. Les Etats participants doivent adresser à tous les autres Etats participants une invitation à observer toutes les activités notifiables à partir du seuil de 17 000 hommes. Le pays hôte a l'obligation d'établir un programme préliminaire général d'observation et d'octroyer certaines facilités pratiques aux observateurs.

D'autres mesures, qualitativement nouvelles, viennent en outre s'ajouter à cet approfondissement des MDC d'Helsinki. Il s'agit de:

- l'échange de calendriers annuels des manœuvres notifiables, au plus tard

²⁴ La Commission économique pour l'Europe de l'ONU.

²⁵ C'est la Suisse qui s'est opposée à l'inclusion des activités de mobilisation dans le régime de notification et d'observation. Comme cette exclusion n'est pas mentionnée expressis verbis dans le document de Stockholm, la Suisse a formulé une déclaration interprétative excluant formellement du régime les exercices de mobilisation, la mobilisation partielle et la mobilisation générale. L'argument helvétique était et reste que l'observation d'un exercice de mobilisation permettrait de comprendre sans difficulté les principes de base du système de mobilisation (Ghebali, op. cit., p. 182).

le 15 novembre de chaque année pour l'année suivante,

- l'établissement de dispositions contraignantes (notification deux ans à l'avance des activités engageant plus de 40 000 hommes; interdiction des activités mettant en jeu plus de 75 000 hommes, à moins qu'elles aient été notifiées deux ans à l'avance),
- la mise en œuvre de mesures de vérification (notamment l'introduction de l'inspection sur place dans les 36 heures suivant l'envoi d'une demande; le nombre des inspections qu'un Etat a l'obligation d'accueillir sur son territoire est cependant limité à trois par année, effectuées chaque fois par un Etat différent).

Ces mesures ont introduit une plus grande transparence et une certaine prévisibilité dans le domaine militaire. En effet, des activités militaires d'envergure non notifiées, comme une concentration de troupes préluant à une attaque-surprise, seraient rapidement décelées par satellite et suspectes. Dans une certaine mesure, les MDCS rallongent donc également le temps d'alerte. En outre, grande première, le document de Stockholm consacre pour la première fois l'inspection sur place dans un document international contraignant.

(4) Le document de Vienne (1989).

Négocié dans un climat favorable en raison principalement de la bonne volonté des Soviétiques, immergés

entièrement cette fois dans l'ère Gorbatchev. Les progrès, remarquables dans tous les domaines, le furent encore plus dans les volets relatifs aux droits de l'homme, au désarmement et à l'environnement.

Quant aux droits de l'homme, le document de Vienne reconnaît le droit à l'émigration, à la liberté de l'information²⁶ et à la liberté de religion. En sus, il institue un véritable mécanisme de contrôle en matière de droits de l'homme. Chaque Etat peut en effet demander des éclaircissements sur un cas précis, puis convoquer une réunion bilatérale dont les résultats seront transmis à tous les Etats participants, puis à la prochaine Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (CDH). Le document de Vienne institue en effet la convocation de trois CDH entre 1989 et 1991 visant à dresser le bilan du volet droits de l'homme de la CSCE. Cela, à n'en pas douter, constitue un véritable droit de regard des Etats en matière de droits de l'homme.

Dans le domaine militaire, le document de Vienne

- prévoit la reprise de la CDE dans le but d'élaborer une nouvelle série de MDCS développant les résultats de Stockholm,
- établit le mandat d'un nouveau forum, la négociation sur les forces armées conventionnelles en Europe

²⁶ Ainsi, les radios occidentales cessèrent d'être brouillées à Noël 1988.

(CFE). Il s'agit d'un forum restreint aux vingt-trois pays participants à la CSCE membres d'une alliance militaire (les 16 de l'OTAN + les 7 du PAVA), et dont les résultats ne lieront que les participants.

Les CFE, à l'insistance de la France et de certains NNA – mais pas de la Suisse –, ne se déroulent cependant pas en totale indépendance par rapport à la CSCE: le mandat de la négociation fait partie intégrante du document de Vienne; la CDE et les CFE ont débuté simultanément et dans le même bâtiment (le palais de Hofburg à Vienne); des réunions d'information entre les 23 et les 12 autres participants à la CSCE sont institutionnalisées; les résultats des CFE seront communiqués à la prochaine réunion sur les suites, qui se déroulera en 1992 à Helsinki.

Le mandat (annexe III du document de Vienne) assigne à la négociation trois objectifs fondamentaux: l'établissement d'un équilibre conventionnel à des niveaux moindres, l'élimination des asymétries et l'élimination de la capacité de lancer une attaque-surprise. Le mandat exclut du champ des négociations les armes nucléaires et chimiques, ainsi que les forces navales. La zone d'application s'étend de l'Atlantique à l'Oural (comme pour la CDE), mais inclut aussi les territoires insulaires européens, soit quelques îles de l'Arctique et de l'Atlantique.

Enfin, le document de clôture de la réunion de Vienne comporte un

chapitre relativement précis sur l'environnement.

III.2. Les négociations actuelles et à venir

Les négociations dans le cadre de la CSCE se déroulent actuellement dans deux forums principaux, les CFE et les MDCS. En plus, des réunions annexes sur des sujets liés aux deuxième et troisième corbeilles ont lieu par intermittence. Le calendrier de ces réunions annexes a été fixé à Vienne.

(1) Le contenu des CFE

Les vingt-trois pays membres des deux alliances militaires ont pour mandat de négocier un accord établissant un nouvel équilibre des forces militaires en Europe à un niveau inférieur²⁷. Ces réductions toucheront six catégories de forces militaires: les *chars de combat* (limite pour chaque alliance: 20 000; diminution pour l'OTAN: env. 2000, pour le PAVA: env. 33 000), l'*artillerie*, les *transporteurs de troupes blindés* (28 000; env. 15 000, env. 50-60 000²⁸), les *avions de combat*, les *hélicoptères de combat* (1900; env. 2000, env. 700) et les

²⁷ On parlait d'un niveau équivalent à 80% des forces de l'alliance en infériorité.

²⁸ Les différences proviennent des données différentes publiées par les alliances. Nous nous fondons sur les données publiées par l'OTAN et le PAVA avant le début des négociations, en décembre 1988.

troupes (réduction à 195 000 des troupes américaines et soviétiques stationnées dans la zone centrale, celle-ci incluant les territoires de la RFA, le Danemark, le Benelux, la RDA, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie).

De nombreuses divergences restent à surmonter, notamment sur la définition précise des types d'armements – en particulier dans le cas des avions de combat – et des zones.

Quant à la vérification, il y a accord sur le principe des inspections in situ. La réunion d'Ottawa (12-14 février 1990) sur un projet américain de «cieux ouverts»²⁹ n'a pas abouti à un accord. L'on rediscutera cependant le projet à Budapest dans le courant du printemps. Le but est de permettre le survol du territoire des alliances (y compris en Amérique du Nord et en Asie) par des avions non armés de l'autre alliance.

(2) *Le contenu des MDCS (II)*

Les négociations de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité qui se déroulent simultanément aux CFE visent à approfondir et améliorer le régime de Stockholm. Chaque bloc a déposé un paquet de propositions. L'on s'accorde généralement sur un échange d'informations annuel beaucoup plus détaillé et sur une amélioration des conditions d'inspection et d'observation (par exemple en mettant un hélicoptère à la disposition des observateurs).

Des divergences profondes subsistent sur l'inclusion des forces navales dans le régime des MDCS. Les Occidentaux y sont opposés, comme ils étaient opposés à leur inclusion dans les CFE. D'autres divergences tiennent à l'élaboration de mesures contraignantes (voulues par le PAVA), qui interdiraient par exemple toute activité militaire mettant en jeu plus de 40 000 hommes, ou qui limiteraient la taille, le nombre, la durée et l'intensité des activités de mobilisation. Ce dernier point concerne naturellement directement la Suisse.

En outre, le séminaire sur les doctrines militaires qui s'est tenu à Vienne dans le cadre des CSBM de la mi-janvier à la mi-février de cette année pourrait devenir un exercice régulier. L'intention ici est d'harmoniser les conceptions militaires de façon à rendre les armées structurellement incapables de lancer une attaque, mais assez fortes pour en repousser une. Ce serait là l'aboutissement de toute la réflexion qui se développe depuis une dizaine d'années sur la notion de défense non offensive.

(3) «*Helsinki II*»

Les principaux acteurs sur le théâtre européen se sont montrés favorables à la tenue cet automne d'un sommet réunissant les chefs d'Etat et de

²⁹ Un projet «open skies» avait déjà été proposé en 1955 par le président Eisenhower, sans succès.

gouvernement des trente-cinq pays participants à la CSCE. Cette proposition – soviétique – vise selon nous deux objectifs essentiels :

(1) Par une de ces grand-messes que les Soviétiques affectionnent, il s'agirait d'abord de réaffirmer solennellement l'inviolabilité, voire l'immutabilité des frontières en Europe, frontières que les Soviétiques voient menacées par la réunification allemande. Ce serait mettre formellement fin à la Seconde Guerre mondiale et figer en quelque sorte la carte d'Europe actuelle. Régler ainsi définitivement le passé, c'était déjà l'objectif des Soviétiques à Helsinki I, en 1975. Quinze ans après, l'échec est patent : l'Allemagne est sur la voie de l'unification, les pays baltes sur le chemin de l'indépendance. L'URSS a pourtant encore quelques acquis territoriaux de la SGM à préserver, comme Kaliningrad (ex-Königsberg, Prusse orientale) ou encore comme la Bessarabie roumaine.

(2) Il s'agirait en outre de poser les fondations de la « maison commune européenne » chère à M. Gorbatchev. On peut supposer que ces premières pierres consisteront en l'institutionnalisation de certains aspects de la CSCE, par exemple la création à Berlin d'un organe international de vérification des accords de maîtrise des armements. A partir de ce noyau,

il s'agira ensuite de développer un système européen de sécurité qui remplacera le système bipolaire né de la guerre froide et qui, jusqu'à présent, assurait une certaine stabilité au continent. Vu l'état de déliquescence avancé du PAVA, on peut supposer qu'il y a intérêt pour les Soviétiques à compenser la perte de sécurité engendrée par un système global.

Les Occidentaux sont nettement plus mitigés devant la perspective d'une institutionnalisation d'un processus qui gagnait justement à être flexible, léger, sans bureaucratie lourde animée du souci permanent de sa survie propre. Si institutionnalisation il y a, elle sera donc probablement faible, voire minimale. Le Conseil de l'Europe pourrait satisfaire les besoins en infrastructure organisationnelle que suppose une intensification de la coopération entre tous les pays d'Europe.

IV. Une négociation ponctuelle : la Conférence des 2 + 4 (+ 1)

Devant la précipitation de la réunification de l'Allemagne, un mécanisme de contrôle de ce processus devait être mis en place de toute urgence. C'est à Ottawa, en marge de la Conférence « cieux ouverts », que l'on s'est mis d'accord sur le principe d'une Conférence réunissant la RFA, la RDA et les quatre vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale (USA, URSS, Grande-Bretagne et France). Par la

suite, l'on accepta que la Pologne se joigne aux six lors des discussions concernant la frontière orientale de la Pologne, la fameuse ligne Oder-Neisse.

Ce processus vise à mettre un point final à la Seconde Guerre mondiale en restaurant l'Allemagne dans sa pleine souveraineté, ce qui implique une renonciation par les quatre vainqueurs de la SGM aux droits résiduels qu'ils ont encore. Vu l'absence d'un traité de paix, le statut d'occupation de l'Allemagne n'a jamais été formellement aboli, même si, chacun de son côté, les Occidentaux et l'URSS ont créé un Etat souverain dans la partie qu'ils occupaient.

J.-D. Rh

Annexe 1: Les participants aux diverses négociations

1. CEE-AELE

- Les douze de la Communauté européenne: Benelux, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, RFA.
- Les six de l'AELE: Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Suisse.

2. GATT (Uruguay Round)

93 Etats, les principaux étant:

- Amériques: Argentine, Brésil, Canada, Mexique, USA.
- Europe: les douze de la CE, Autriche, Finlande, Hongrie, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie.

- Afrique: pratiquement tous, à l'exception de Djibouti, de l'Ethiopie, de la Libye, de la Somalie et du Soudan.
- Moyen-Orient: très peu (Egypte, Israël, Liban)
- Asie/Pacifique: Australie, Bangladesh, Birmanie, Corées, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Thaïlande.

3. 2+4 (+1)

RFA, RDA; USA, URSS, France, Grande-Bretagne; (Pologne)

4. Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

- 16 de l'OTAN: Benelux, Canada, Danemark, Espagne*, France*, Grande-Bretagne, Grèce, Islande, Italie, Norvège, Portugal, RFA, Turquie, USA.
* ne participent pas au commandement militaire intégré
- 7 du Pacte de Varsovie: Bulgarie, Hongrie, Pologne, RDA, Roumanie, Tchécoslovaquie, URSS.
- 7 neutres et non-alignés: Autriche, Chypre, Finlande, Malte, Suède, Suisse, Yougoslavie.
- 4 micro-Etats: Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, Saint-Siège
- 1 neutre membre de la CE: République d'Irlande

4. Conférence du désarmement de l'ONU

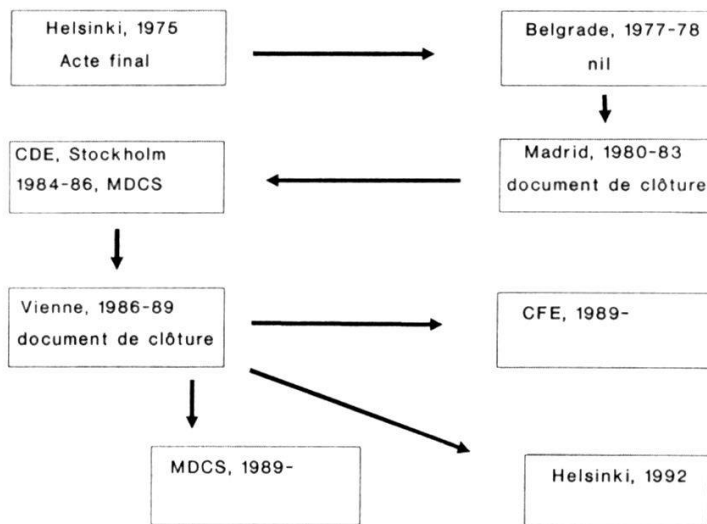
Algérie, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Birmanie, Canada, Chine, Cuba, Egypte, Ethiopie, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Italie, Japon, Kenya, Maroc, Mexique, Mongolie, Nigeria, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Pologne, RDA, RFA, Roumanie, Sri Lanka, Suède, Tchécoslovaquie, URSS, USA, Venezuela, Yougoslavie, Zaïre.
La Suisse a le statut d'observateur.

5. «Nuclear and Space Talks» (NST)

USA, URSS

ANNEXE 2

Le processus de la CSCE Les principales étapes



Ruch, 3/90

ANNEXE 3 Les principales négociations internationales Un aide-mémoire

FORUM	ACTEURS	OBJET
NST	USA, URSS	limitation des armements nucléaires off.(START) et déf.(DST)
CD (ONU)	40 Etats + qqes observateurs (dont Suisse)	interdiction totale des armes C de la production à l'utilisation
CFE	16 OTAN + 7 PAVA = 23	établissement d'un équilibre conventionnel à un niveau inférieur
MDCS	tous les Etats européens sauf l'Albanie, + USA & Canada	mesures de confiance et de sécurité, approfondir le doc. de Stockholm
2+4 (+ 1)	RFA, RDA + France, USA, UK, URSS (+ Pologne)	encadrer la réunification allemande
GATT	plus de 90 Etats	libéralisation du commerce mondial
CE-AELE	12 Etats de la CE + 6 de l'AELE	création d'un espace économique européen (EEE)

CSCE

Ruch, 3/90