

Le non-lieu d'Helsinki : analyse critique de la stratégie occidentale à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

Thierry Hentsch

Volume 8, numéro 1, 1977

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700749ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700749ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hentsch, T. (1977). Le non-lieu d'Helsinki : analyse critique de la stratégie occidentale à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). *Études internationales*, 8(1), 65–79. <https://doi.org/10.7202/700749ar>

LE NON-LIEU D'HELSINKI : ANALYSE CRITIQUE DE LA STRATÉGIE OCCIDENTALE À LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (CSCE)

Thierry HENTSCH *

Nous tous qui participons à la phase finale de la CSCE ressentons le caractère exceptionnel de cet événement, toute sa portée politique.

Phrase inaugurale du discours prononcé par le premier secrétaire du PCUS le 31 juillet 1975 à Helsinki¹. L'artisan principal de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération (CSCE) en Europe exprime ainsi la satisfaction que lui procure l'aboutissement de ses efforts, couronnement d'une politique européenne que l'URSS poursuit assidûment depuis près de vingt ans. Politique de longue haleine qui remonte au temps de la guerre froide.

Face à la consolidation des deux blocs antagonistes, suite à l'échec des tentatives de réunification de l'Allemagne et devant l'intégration dans l'OTAN (1955) d'une RFA en plein réarmement, l'Union soviétique n'a d'autre choix que de continuer à prendre toutes les mesures politiques et militaires propres à conserver les positions qu'elle a acquises en Europe au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. C'est ainsi qu'il faut comprendre la déclaration commune des États signataires du pacte de Varsovie du 28 janvier 1954, dans laquelle ces derniers affirment accorder « une importance particulière à la situation en Europe et aux mesures destinées à assurer la sécurité européenne² ». Devant la peur et l'intolérance constamment réaffirmées des pays capitalistes envers le communisme, en général, et le régime soviétique, en particulier, la politique de *statu quo* est, pour l'URSS, la seule possible. L'antagonisme fondamental qui sépare les deux systèmes interdit toute fluidité en matière de politique européenne. La signature du traité d'État autrichien constitue, il est vrai, une exception à

* Professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal.

1. *Problèmes politiques et sociaux*, n° 269 (Articles et documents d'actualité mondiale, série URSS 44), Paris, *Documentation française*, p. 18.
2. *Documents de politique étrangère de la RDA*, vol. III, Berlin, 1956, p. 164. La suite se lit : « Dans la situation actuelle, où l'Europe se trouve partagée entre deux blocs militaires, où la course aux armements des États-membres de l'OTAN s'accélère toujours plus, où l'Allemagne de l'Ouest, qui est intégrée dans ce bloc, est activement remilitarisée, il est compréhensible que les peuples d'Europe s'inquiètent de l'avenir de la paix sur le continent... Ils se rendent également compte que le maintien d'une telle situation en Europe augmente toujours plus la charge des dépenses militaires que ces peuples doivent supporter du fait de la course aux armements. »

cette rigidité générale. Exception digne d'être soulignée : en dépit du statut de neutralité militaire qui lui est imposé, l'Autriche indépendante – les Soviétiques ne sont pas dupes – rejoint économiquement et politiquement le bercail occidental. Mais, de manière significative, cette concession soviétique (perçue comme telle même en Occident) n'apporte pas de modification sensible dans la politique américaine et alliée en Europe ; elle n'amorce aucun dégel réel sur le continent. Dans ces conditions, il s'agit avant tout pour l'URSS de préserver l'acquis socialiste en Europe de l'Est et de faire admettre à l'adversaire dans les faits et en droit l'*irréversibilité* de la situation créée en Europe orientale à la faveur de la victoire contre le III^e Reich. Cette ambition n'a rien de démesuré : dans les faits, l'Union soviétique a les moyens de préserver un *statu quo* que, malgré toute leur hostilité, les Occidentaux ne sont pas prêts à remettre en cause par la force (s'il en était besoin, leur passivité face aux événements de Hongrie en 1956 en fournirait la démonstration). Mais l'URSS ne se satisfait pas d'une simple situation de fait. Comme chacun sait, la patrie de la révolution socialiste a toujours attaché une grande importance à l'aspect juridique de ses relations interétatiques, tout particulièrement dans celles qu'elle entretient avec les pays extérieurs au bloc socialiste, c'est-à-dire aux relations qui échappent à l'internationalisme prolétarien. Le paradoxe n'est qu'apparent : cette attitude légaliste s'inscrit logiquement dans la politique de coexistence pacifique que l'État soviétique a formulée dès le tout début des années vingt³, et qu'on pourrait lapidairement résumer par : reconnaître pour être reconnu, c'est-à-dire survivre (l'essentiel étant, la révolution européenne différée, de préserver la patrie du socialisme dans son existence). C'est ce même principe qui, *mutatis mutandis*, à partir de 1955, guide la politique européenne du Kremlin, où la question allemande occupe naturellement la place principale. À force de persévérance, l'URSS finit par venir à bout de la résistance de la RFA et à lui faire reconnaître l'Allemagne rivale. Reste à parachever les succès de cette politique allemande en les consacrant par la tenue d'une nouvelle sorte de « concert européen ». À défaut d'un véritable traité de paix, un solennel forum fera l'affaire⁴.

3. Même si le terme de « coexistence pacifique » n'a pas été utilisé par Lénine, l'idée du caractère nécessaire et possible de cette coexistence, l'idée que la paix favorise le socialisme est bel et bien de lui. Voir sur cette question l'ouvrage de Dimitri TOMACHEVSKI, *Les idées de Lénine et les relations internationales contemporaines*, Moscou, Les Éditions du Progrès, 1974, pp. 197–209.

4. Il faut, en effet, rappeler que, lors de la conférence des quatre ministres des Affaires étrangères tenue en février 1954 à Berlin, l'Union soviétique avait proposé aux trois autres puissances occupantes l'élaboration d'un « Traité européen sur la sécurité collective en Europe », ouvert à la signature de tous les États européens et prévoyant, à moyen terme, la réunification de l'Allemagne. Notons que le bref rappel historique auquel je viens de procéder laisse nécessairement dans l'ombre les fluctuations de la politique soviétique face à la tenue d'une conférence sur la sécurité européenne. Je renvoie ici à l'article de Jeanne KIRK LAUX, « Divergence ou coalition : la position des pays de l'Europe de l'Est à l'égard de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe : 1965–1972 », dans *Études internationales*, vol. IV, n° 1–2, mars–juin 1973, pp. 89–120, même si je n'en partage pas toutes les conclusions. La périodisation choisie par l'auteur l'entraîne à faire une division un peu artificielle : dire que dans une première période (1965 à 1968) la conférence, pour l'URSS, « constituait essentiellement un instrument de

Les gouvernements occidentaux, qui, après la reconnaissance mutuelle des deux Allemagnes, n'ont plus guère de motifs à faire valoir pour s'opposer à une conférence paneuropéenne, se rendent à l'invite soviétique en traînant les pieds et avec le projet assez flou d'arracher « quelque chose » en échange de la caution qu'ils fournissent par leur présence – du moins le croient-ils – à la politique soviétique. Du point de vue occidental, la sphère économique et commerciale se prête mal à pareil marchandage, pour des raisons assez faciles à comprendre : les pays capitalistes n'y sont pas forcément demandeurs ; de plus, ils éprouvent quelque réticence à négocier globalement sur un terrain où ils se livrent entre eux à une concurrence sévère pour la conquête de nouveaux marchés ; enfin, l'insistance des Soviétiques à demander la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée gêne les États-Unis, qui se refusent à la négocier avec Moscou dans ce cadre-là. Reste ce qu'on a maladroitement – et probablement « diplomatiquement » – baptisé la « coopération dans les domaines humanitaires et autres ⁵ », dont la plupart des pays capitalistes, y compris certains pays neutres, vont faire à la fois leur cheval de bataille et leur cheval de Troie. Il va de soi qu'il existe des divergences entre Occidentaux, sur le fond et, surtout, sur la tactique à adopter à la conférence (comme entre pays socialistes d'ailleurs). Quelles que puissent être ces divergences, il ressort de l'attitude adoptée par la grande majorité des pays non socialistes ce qu'on peut appeler une stratégie globale.

Quels espoirs les Occidentaux fondent-ils donc sur la troisième corbeille ? En quoi doit consister le marchandage évoqué plus haut et quelle portée peut bien avoir – face à la « concession » que représente la conférence elle-même aux yeux des pays capitalistes – les ententes susceptibles d'être réalisées dans ce domaine ? Mais précisons d'emblée qu'il ne s'agit pas ici de mesurer l'impact des clauses signées à Helsinki : un an, c'est trop peu ; de plus, pareille opération – théoriquement possible dans cinq ou six ans – nécessiterait un recensement exhaustif des échanges Est-Ouest sur plusieurs années avant et après la Confé-

propagande... » et qu'après 1968 elle « n'avait plus du tout un caractère tactique mais était destinée au contraire à promouvoir la consolidation des positions soviétiques en Europe... » (article cité, p. 90), c'est ne pas tenir compte, dans une certaine mesure, des vingt années qui précèdent (1945 à 1965). S'il est vrai que l'utilisation tactique que l'URSS fait de son idée de conférence sur la sécurité européenne varie, son souci profond d'assurer cette sécurité (qui implique la stabilité de sa zone d'influence) demeure constant.

5. *Recommandations finales des Consultations d'Helsinki*, Helsinki, 1973. Rappelons que, lors de ces consultations préparatoires, les États participants étaient parvenus à se mettre d'accord sur l'ordre du jour de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). Trois commissions (familièrement baptisées « corbeilles » par les participants) se divisaient l'essentiel des travaux de la conférence : la première devait s'occuper des questions relatives à la sécurité en Europe et avait pour tâche principale d'élaborer une « Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants » ; la deuxième se penchait sur la « Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement » ; la troisième, enfin, dont il sera le plus question ici, embrassait la « Coopération dans les domaines humanitaires et autres », c'est-à-dire les questions culturelles dans l'acceptation large du terme (tout ce qui n'est pas essentiellement politico-militaire ou économique). Par la suite, une quatrième commission devait être formée pour débattre des suites à donner à la conférence.

rence ; mais surtout, en admettant qu'on dispose du recul nécessaire, une étude de ce genre aurait bien des chances de déboucher sur un non-lieu. Pour deux raisons : il n'est guère probable qu'on découvre une intensification sensible des échanges « humanitaires et autres » après 1975 ; et, quand bien même il en serait ainsi, encore resterait-il à démontrer que l'accroissement de ces échanges résulte bel et bien des dispositions de l'Acte final signé à Helsinki, le 1^{er} août 1975. En revanche, l'analyse de la conférence et de ses résultats immédiats (soit la teneur des textes adoptés) suffit à montrer que les Occidentaux ont conclu une sorte de marché de dupes. Entendons-nous bien : « marché de dupes », *compte tenu* des objectifs et du marchandage qui sont les leurs ; c'est-à-dire en fonction de ce qu'il ne faut pas craindre d'appeler certaines obsessions antisoviétiques. Car l'histoire de la CSCE est, entre autres, l'illustration des réticences occidentales à accorder le droit avec les faits et à contribuer, si peu que ce soit, à la « légitimation » de régimes envers lesquels les pays capitalistes demeurent profondément hostiles ⁶.

Les rappels généraux auxquels nous venons de procéder sur la CSCE, ses origines et son climat permettent de situer les problèmes « humanitaires et autres » à leur vraie place. Faute de comprendre les priorités soviétiques et les réticences occidentales à y donner suite, il est difficile d'expliquer la lenteur qui a caractérisé les travaux de la Conférence et, tout particulièrement, ceux de la troisième corbeille. Si ce sont les problèmes relatifs à cette corbeille, précisément, qui ont soulevé le plus de difficultés, c'est bien parce que les Occidentaux ont voulu en faire le pivot d'une rencontre originellement axée sur la sécurité. C'était tenter de déplacer le centre de gravité d'une négociation interétatique vers des problèmes transnationaux relatifs, en dernière instance, à l'organisation *interne* des parties en présence : il s'agissait finalement de troquer la légitimation du *statu quo* européen contre l'« ouverture » des sociétés socialistes est-européennes, ou, si l'on préfère, contre un certain « assouplissement » de leur régime, suivant le modèle du libéralisme occidental. Les fruits de cette stratégie doivent être évalués (compte tenu, toujours, des objectifs occidentaux) de deux points de vue différents : 1) du point de vue des relations Est-Ouest, en général, et des échanges « humanitaires et autres » ; 2) du point de vue de la place et du rôle des petits États (neutres ou alignés) dans le système européen. On verra pourquoi. Avant de procéder à cette évaluation, il faut commencer par jeter un bref regard sur les négociations elles-mêmes et sur ce qu'on pourrait appeler, dans l'optique occidentale, les acquis de la troisième corbeille.

* * *

De quoi est-elle faite, au juste, cette troisième corbeille ? Que vont y chercher les États participants ? De quel bord émanent les propositions ? Et comment s'articule-t-elle avec les autres corbeilles de la conférence, notamment la première ?

6. De même que l'État soviétique, malgré toutes les « déviations » qu'on peut y trouver, reste foncièrement hostile au capitalisme occidental.

Le mandat confié à la troisième commission lors de la phase préparatoire d'Helsinki en juillet 1973 est à la fois vaste et vague :

La Commission... sera chargée d'examiner toutes les possibilités de coopération permettant de créer de meilleures conditions pour l'accroissement des échanges dans le domaine de la culture et de l'éducation, pour une plus large diffusion de l'information, pour l'extension des contacts entre les personnes et pour la solution des problèmes humanitaires ⁷.

De façon à souligner l'aspect novateur de cette tâche, le mandat précise qu'« elle n'utilisera pas seulement les formes existantes de coopération, mais élaborera aussi des voies et des moyens nouveaux conformes à ces objectifs ⁸ ». La matière est répartie en quatre sous-commissions : 1) *Contacts entre les personnes* : cette sous-commission doit préparer « des propositions pour faciliter, sur le plan individuel ou collectif, privé ou officiel, un mouvement et des contacts *plus libres* (nous soulignons) entre personnes, institutions et organisations des États participants ⁹ ». 2) *Information* : ici, il ne s'agit de rien moins que de « faciliter une diffusion *plus libre* (*ibid.*) et plus large des informations de toute nature ¹⁰ ». 3) *Coopération et échanges dans le domaine de la culture* : c'est la tarte à la crème des échanges de bonne volonté ; on confie à cette sous-commission le soin de faire « des propositions en vue d'élargir et d'améliorer la coopération et les échanges dans les divers domaines de la culture... ¹¹ ». À noter que cette sous-commission est invitée à garder à l'esprit « les résultats de la conférence inter-gouvernementale sur les politiques culturelles en Europe, tenu (*sic*) à Helsinki en juin 1972, y compris le concept élargi de culture dont cette Conférence a indiqué les grandes lignes ¹² ». On aura l'occasion de revenir sur ce concept, qui, d'une certaine manière (et même s'il ne fut pas discuté à la CSCE), figure au centre du débat. 4) *Coopération et échanges dans le domaine de l'éducation* : comme on l'imagine aisément, l'objectif consiste à « amplifier la coopération et les échanges dans les domaines de l'éducation et de la science à court et à long terme ¹³ ».

L'agenda ainsi préparé à Helsinki pour guider les travaux de la troisième corbeille et plus particulièrement ceux des première et deuxième sous-commissions reflète largement les préoccupations des pays occidentaux et peut donc paraître à leurs yeux comme une première « victoire ». C'est du moins ce que laisse

7. *Recommandations finales...*, (document cité), p. 14. Ce mandat est l'aboutissement d'un long débat qui occupa une place très importante dans les pourparlers exploratoires d'Helsinki (novembre 1972 à juin 1973). Voir à ce sujet l'étude détaillée et fort utile de François CARLE, « Les pourparlers exploratoires d'Helsinki », dans *Études internationales*, vol. IV, n° 3, septembre 1973 et n° 4, décembre 1973, notamment, sur la naissance de la troisième corbeille, les pages 347 à 357.

8. *Ibid.*, p. 14.

9. *Ibid.*, p. 14.

10. *Ibid.*, p. 15.

11. *Ibid.*, p. 15.

12. *Ibid.*, p. 15.

13. *Ibid.*, p. 16.

entendre une bonne partie de la presse bourgeoise en Europe. Le document préparatoire de la Conférence précise toutefois que

la Commission (III) formulera des propositions pertinentes basées sur le plein respect des principes régissant les relations entre les États participants et dont l'énumération figure dans les instructions de la Commission chargée du point I de l'ordre du jour¹⁴.

Cette référence apparemment anodine au « Décalogue »¹⁵ est d'une très grande importance, puisqu'on y trouve, entre autres, le principe de « non-intervention dans les affaires intérieures » des États participants. C'est une véritable soupape de sûreté installée au cœur du dispositif de la Conférence : non seulement cette référence au « Décalogue » va permettre aux négociateurs des pays socialistes de se prévaloir de la règle de non-ingérence chaque fois qu'ils le jugeront utile, mais elle indique aussi de manière plus générale que la discussion au sein de la première corbeille sur les principes commande toutes les autres. Les motifs contradictoires qui ont amené les participants à la table de négociation se traduisent donc d'emblée dans l'agenda par une ambiguïté fondamentale, qu'on retrouvera tout au long des débats et qui subsistera jusque dans l'Acte final de la conférence lui-même.

Une analyse rapide des négociations à la troisième corbeille montre que les pays capitalistes (neutres et alignés) y multiplient les initiatives face à ce qu'on pourrait appeler la résistance passive des pays socialistes. Un bref examen statistique des propositions soumises au cours du premier trimestre de la seconde phase de la Conférence à Genève (septembre 1973 à janvier 1974) nous donne une approximation pourrait être trompeuse et ne refléter finalement que le contraste treize textes déposés, treize seulement proviennent du camp socialiste¹⁶. Cette approximation pourrait être trompeuse et ne refléter finalement que le contraste entre la discipline des pays de l'Est (la même statistique montre qu'il n'y a jamais qu'une proposition socialiste par point à l'ordre du jour – lorsqu'il y en a une, bien entendu) et la prolifération assez débridée qui prévaut à l'Ouest. Il n'en reste pas moins que cette discipline permet aux pays socialistes de consolider leur posture : ils s'abstiennent, de façon générale, de multiplier amendements et contre-projets. Leur position établie, ils laissent à l'adversaire le soin de forger de nouvelles suggestions ou de triturer les textes qu'il a présentés jusqu'à ce que

14. *Ibid.*, p. 14.

15. C'est ainsi qu'on appelle familièrement la « Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants », car ces principes sont au nombre de dix ; à savoir : 1. égalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté ; 2. non-recours à la menace ou à l'emploi de la force ; 3. inviolabilité des frontières ; 4. intégrité territoriale des États ; 5. règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; 7. respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ; 8. égalité de droit des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; 9. coopération entre les États ; 10. exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international.

16. Travail présenté par Anneli PUURA au séminaire de recherche sur les relations culturelles Est-Ouest, Genève, IUHEI, mai 1975 (travail non publié).

leur portée s'en trouve progressivement diluée. C'est ainsi que, de compromis en ambiguïtés, les propositions qui finissent par faire l'unanimité sont « mentalement enregistrées », expression délicate signifiant qu'un accord provisoire est intervenu sur un point particulier *conditionnellement* aux ententes qu'il reste à conclure sur d'autres clauses ou chapitres à l'ordre du jour de la commission, voire de la Conférence.

Si l'on avait accès à l'ensemble des documents de la Conférence, on pourrait s'amuser à pénétrer dans les innombrables méandres des textes proposés et refaire patiemment le jeu auquel diplomates et experts chevronnés se sont livrés pendant près de deux ans à Genève. On en tirerait sans doute quelques enseignements intéressants sur la tactique de négociation multilatérale. Encore qu'ils seraient très limités : les sources écrites, même complètes, ne nous donneraient pas une vision exacte des négociations ; la plupart du temps, les débloquages significatifs, comme c'est presque toujours le cas en pareilles circonstances, se sont faits en coulisse dans des entretiens à caractère quasi privé, voire ailleurs, en dehors de la Conférence et par-dessus la tête des délégués, parfois au niveau le plus élevé. En tout état de cause, la reconstitution historique des débats n'apporterait pas grand-chose de nouveau sur les motivations et sur l'attitude profonde des États participants. La teneur et l'ordre chronologique des documents que nous avons pu consulter confirment les premières indications fournies par l'examen statistique mentionné plus haut. Dans leurs propositions, les pays socialistes se contentent d'avancer des formules aussi générales et vagues que possible, telle que, dans le domaine des contacts entre les personnes :

Examiner favorablement les demandes des citoyens des États participants en vue de leur permettre d'aller dans les autres États participants ¹⁷.

Ou dans une sphère voisine :

Examiner dans un esprit de bonne volonté et de considérations humanitaires... les questions de la réunion des familles ainsi que du mariage entre ressortissants des États participants ¹⁸.

Les textes déposés par les Occidentaux, en revanche, sont plus précis et plus exigeants, ainsi :

Octroi rapide de l'autorisation aux familles séparées par une frontière de se réunir, aux membres d'une même famille d'avoir entre eux des contacts et des rencontres régulières (*sic*) et aux ressortissants d'États différents de se marier ¹⁹.

De manière générale, aux déclarations d'intention des pays socialistes (« Les États participants estiment opportun », etc.) les Occidentaux répondent par des dispositions à caractère apparemment obligatoires (« les États participants s'engagent »,

17. CSCE/II/I/13/Rev. 2, 5 juillet 1973 et 19 septembre 1973, Bulgarie-Pologne (document non publié).

18. *Ibid.*

19. CSCE/II/I/13/Rev. 2, 5 juillet, Canada (document non publié).

etc.). Apparemment, disons-nous, puisqu'il n'a jamais été question que la Conférence débouche sur un traité en bonne et due forme à caractère juridiquement obligatoire. Ce rappel laisse évidemment songeur : devant la nature juridique non contraignante du document élaboré, on peut légitimement s'interroger sur le sens des interminables joutes verbales auxquelles les délégués se sont livrés pendant deux ans. Exercice de diplomatie ? Subtile épreuve de force ? Manœuvres publicitaires ? Authentiques tâtonnements vers un rapprochement difficile ? Manifestation d'une sorte de schizophrénie collective²⁰ ? Aucune explication satisfaisante ne saute aux yeux à ce stade de l'analyse. Il suffit pour le moment de relever l'*absurdité apparente* de ce long ballet diplomatique et de garder à l'esprit la perplexité qu'il suscite comme une question à laquelle il faudra bien, à un moment donné, tenter d'apporter une réponse.

Pour revenir à la teneur des textes déposés, on pourrait multiplier les exemples. À l'exception du domaine particulier des échanges scientifiques, ils confirmeraient de façon monotone que dans tous les domaines afférant aux contacts entre les personnes et à l'information, l'Ouest est toujours demandeur. Au sens fort : il exige l'« ouverture », la « libre circulation ». Ainsi, la Belgique demande aux États participants de

ne pas interdire, à titre permanent ou temporaire, l'accès à certaines régions de leur territoire national, à moins qu'il ne s'agisse de zones de sécurité clairement *définies* (souligné dans le texte), dont l'accès n'est autorisé qu'à une catégorie étroitement limitée de personnes²¹.

L'étude des textes confirme donc l'espèce de marchandage global auquel les pays capitalistes s'essayent. Les questions « humanitaires et autres » servent bel et bien de monnaie d'échange.

Mais c'est une monnaie de singe.

Les deux ans de guérilla diplomatique menée par la plupart des pays capitalistes leur ont-ils permis d'arracher les concessions qu'ils voulaient en échange du « succès » de la Conférence ? À cet égard, la lecture des dispositions de l'Acte final relatives à la troisième corbeille, notamment en ce qui touche les contacts entre les personnes et l'information, est très instructive : les formules retenues ressemblent à s'y méprendre aux termes des propositions socialistes :

Les États participants examineront favorablement les demandes de déplacement en vue de permettre l'entrée ou la sortie de leur territoire... aux personnes désireuses de faire visite à des membres de leur famille ; [de même, ils] traiteront dans un esprit positif et humain les demandes présentées par les personnes qui désirent être réunies avec des membres de leur famille²².

20. L'expression peut paraître outrée, même si elle ne doit pas être prise à la lettre. Il est pourtant exact que, parmi les délégués les plus lucides (de part et d'autre), certains en venaient à se demander à quoi rimait cette interminable partie de cache-cache, qui leur paraissait sans objet et les obligeait néanmoins à jouer sérieusement leur rôle.

21. CSCE/II/I/13/Rev. 2, Belgique (document non publié).

22. CSCE, *Acte final*, Helsinki, 1^{er} août 1975, dans *Documents d'actualité internationale*, Paris, *Documentation française*, 1975, p. 680.

Les États participants examineront favorablement et en se fondant sur des considérations humanitaires les demandes d'autorisation de sortie ou d'entrée présentées par des personnes qui ont décidé d'épouser un citoyen d'un autre État participant ; [et encore, ils] entendent faciliter de plus larges déplacements de leurs ressortissants pour des raisons personnelles ou professionnelles²³.

Bref, les États participants ne cessent d'« exprimer leur intention », d'« encourager », de « favoriser », de « promouvoir », d'« assouplir, sur une base de réciprocité, les procédures... » et de « faire en sorte », sans jamais préciser comment, autrement que par « le cas échéant », « autant que possible » ou « en prenant les mesures appropriées ». Très peu de mesures concrètes, et les rares qu'on trouve ici ou là sont aussitôt assorties d'une restriction qui leur enlève toute portée.

Quant à la coopération et aux échanges dans le domaine de la culture et de l'éducation, les textes adoptés favorisent nettement – comment en serait-il autrement ? – les échanges institutionnalisés ; on peut même dire qu'ils n'envoient aucun contact en dehors des organismes spécialisés dans les domaines abordés. Loin de constituer le premier pas vers des échanges culturels transnationaux, pareilles dispositions contribuent au contraire à renforcer leur filtrage par les instances appropriées des deux camps : d'un côté, les institutions gouvernementales et les hommes d'affaires de la culture (éditeurs, imprésarios, producteurs, distributeurs, etc.), de l'autre, les organismes étatiques ou para-étatiques chargés des secteurs en question. Les gouvernements occidentaux n'ont d'ailleurs pas exercé de fortes pressions pour aller beaucoup plus loin dans le domaine culturel. Il s'agit, en effet, d'une « arme » à double tranchant.

On l'a vu, la CSCE ne pouvait pas ne pas se référer à la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Europe de juin 1972²⁴. Sans donner une définition homogène du phénomène, cette conférence, patronnée par l'UNESCO, en est arrivée à une recommandation générale préconisant une vision plus large de la culture, « composante essentielle de la vie de l'homme et... exigence fondamentale du progrès de l'humanité²⁵ ». De façon plus spécifique, la recommandation n° 1 (« élargissement de la notion de culture ») dit :

La culture n'est pas seulement une accumulation d'œuvres et de connaissances qu'une élite produit, recueille et conserve pour le mettre à la portée de tous... ; la culture ne se limite pas à l'accès aux œuvres d'art et aux humanités, mais est tout à la fois acquisition de connaissances, exigence d'un mode de vie, besoin de communication... démocratie à mettre en marche²⁶.

Et plus loin, dans la recommandation n° 4 :

La culture englobe les structures, modes et conditions de vie d'une société et les diverses façons dont l'individu s'exprime et s'accomplit dans cette société²⁷.

23. *Ibid.*, p. 680.

24. Cf. ci-dessus, pp. 4–5.

25. Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Europe, Helsinki, 19–28 juin 1972, *Rapport final*, p. 19 (publié par l'UNESCO).

26. *Ibid.*, p. 22.

27. *Ibid.*, p. 26.

Les implications pratiques et politiques éventuelles d'une pareille définition pourraient avoir une portée révolutionnaire, et la conférence convoquée par l'UNESCO ne manque pas de le souligner lorsqu'elle assigne aux politiques culturelles entre autres la tâche de permettre « aux individus de construire l'avenir de leur société et non de le subir²⁸ ». La culture est évidemment indissociable de l'organisation globale de la société. Aucun gouvernement présent à la CSCE ne tient réellement à ouvrir cette boîte de Pandore. En dépit des apparences, le système capitaliste tient tout autant que son rival à garder un contrôle ultime – même s'il est plus subtile dans ses modalités – sur des échanges dont la nature est finalement hautement politique. Nous ne prétendons pas ici mettre en doute la capacité de récupération des sociétés capitalistes, qui est exceptionnelle comme chacun sait, mais suggérer que cette capacité n'est telle, justement, que dans la mesure où le monde des affaires réussit à faire de toutes les excentricités et de toutes les manifestations culturelles, même marginales ou contestataires, une marchandise, c'est-à-dire à la fois une source de profit et un moyen détourné – mais d'autant plus efficace – de défolement et de domestication. Le phénomène a été amplement étudié, et il n'est pas nécessaire de s'y arrêter ici, si ce n'est pour souligner que le circuit de récupération capitaliste *pourrait* ne pas fonctionner aussi bien dans un système d'échanges culturels Est-Ouest *effectivement* transnational. Du moins l'hypothèse mérite-t-elle réflexion. En tout état de cause, il est un fait que les échanges dans le domaine de la culture, de la science et de l'éducation ne représentaient pas une priorité pour les délégations occidentales à la conférence ; en d'autres termes, il n'y avait pas de divergence fondamentale sur ces questions entre l'Ouest et l'Est, si l'on en juge d'après le contenu et le ton des textes proposés de part et d'autre et qu'on les compare à ceux qui ont été finalement adoptés par les États participants. Et c'est probablement en raison même de cette modération réciproque des deux camps et de l'« équilibre » relatif qui en est résulté dans ce secteur de la négociation que les participants sont parvenus à des accords un tant soit peu plus précis, même si leur portée reste limitée. De même, c'est dans la sphère des échanges scientifiques et technologiques (commissions III et II respectivement), pour lesquels les pays de l'Est manifestent le plus d'intérêt, que les accords les plus substantiels (ou les moins vagues) sont intervenus.

En résumé, un examen attentif de l'Acte final de la CSCE montre que la volonté de marchandage manifestée initialement par les pays capitalistes échoue : les concessions qu'ils cherchaient dans les domaines qui leur tenaient le plus à cœur (sous-commission 1 et 2) se réduisent à un verbiage inoffensif. Pire, les textes adoptés représentent à certains égards un recul par rapport à la réalité. Dans l'ensemble de la troisième corbeille, ils n'apportent rien de nouveau. On y trouve seulement des déclarations théoriques de bonne volonté, semblables à celles qui figurent dans bon nombre d'accords « culturels »²⁹ Est-Ouest. Ainsi celui passé entre la Pologne et la France le 20 mai 1966 (soit sept ans avant l'ouverture de la CSCE) stipule à l'article premier :

28. *Ibid.*, p. 2.

29. Entendu ici au sens large (cf., ci-dessus, note 5 *in fine*).

Les parties contractantes s'engagent à développer leur coopération dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de la science, des arts, de la radio, de la télévision, de la cinématographie, du tourisme, des sports ainsi que des moyens d'information correspondants³⁰.

Voilà un langage qui nous est familier. Ce premier article est suivi de toute une série de dispositions plus précises et, à certains égards, plus concrètes que celles qui figurent dans l'Acte final de la CSCE. Enfin, l'accord prévoit la mise sur pied d'une « Commission culturelle polono-française chargée de suivre (son) application...³¹ ». On nous fera peut-être remarquer que notre exemple est trop bien choisi, que la France et la Pologne, en raison d'affinités historiques bien connues, ont noué des liens particulièrement étroits. Même s'il en était ainsi dans la réalité des échanges établis, il n'en reste pas moins que le texte de l'accord lui-même n'a rien d'exceptionnel. Des accords semblables ont été passés, bien avant 1973, entre de nombreux pays européens à régimes sociaux différents³². Si bien que l'Acte final de la CSCE ne fait, au mieux, que confirmer une pratique existante, en des termes qui parfois se situent même en dessous de cette pratique. Autrement dit, les États participants se sont mis d'accord sur le plus petit commun dénominateur. Phénomène inévitable, il est vrai, dans le cadre d'une conférence multilatérale au sein de laquelle les décisions doivent être prises par consensus³³. Mais cette observation de nature générale ne permet pas d'expliquer pourquoi ce commun dénominateur est *particulièrement bas* dans les deux sous-chapitres relatifs aux contacts entre personnes et à l'information ; alors même qu'il s'agit là des domaines où, pour la grande majorité des pays représentés à la Conférence, ces contacts transnationaux sont une réalité quotidienne. *Sauf*, précisément, en ce qui concerne les courants Est-Ouest, *sauf* là où les pays capitalistes jugeaient tellement important, encore une fois, de faire une brèche. Au point que ce qui aurait pu (ou dû) être une négociation multilatérale entre États a immédiatement pris la forme d'une bataille diplomatique bilatérale entre *régimes*. Bataille stérile qui ne pouvait déboucher que sur des lieux communs sans portée véritable pour l'avenir des relations Est-Ouest.

Il semble donc bien que la stratégie occidentale se solde par un échec complet. Mais, dira-t-on, les diplomates occidentaux n'étaient pas naïfs au point de croire qu'ils pouvaient réussir : l'essentiel, en fin de compte, n'apparaît pas dans le texte de l'Acte final ; l'essentiel est que des débats approfondis sur la substance de la

30. *Accord culturel entre le Gouvernement de la République populaire de Pologne et le Gouvernement de la République française du 20 mai 1966* (document non publié).

31. *Ibid.*

32. Selon un recensement fait par l'UNESCO en 1967, déjà il existait alors trente-trois accords culturels ou apparentés en vigueur entre pays européens à régimes sociaux différents, dont six seulement dataient d'avant 1945 et dont la plupart ont été signés au tout début des années soixante (compilation faite d'après : *Échanges internationaux. Répertoire de l'UNESCO II 1967*, Paris, UNESCO, 1967). Bien d'autres accords ont été conclus depuis.

33. Cf. *Recommandations finales des Consultations d'Helsinki* (doc. cité), p. 22 : « Les décisions de la Conférence sont prises par voie de consensus. 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. »

troisième corbeille aient eu lieu, que les pays socialistes aient, par là, admis qu'il y avait matière à discussion avec les pays capitalistes. Mais encore faut-il que la discussion se poursuive. Dans cette optique, en effet, Helsinki ne représente qu'un début : le coup d'envoi d'un dialogue promis à de fructueux développements. Or rien ne l'indique.

On débouche ici sur ce qui fut un autre grand sujet de controverse à la Conférence, au moment surtout où approchait la fin de ses travaux, à savoir les suites qu'il convenait de lui donner. Et c'est sur cette question que l'attitude des pays occidentaux, du moins des plus importants d'entre eux, apparaît dans toute sa contradiction. De nombreux États, tant du côté socialiste que capitaliste, désiraient vivement doter la CSCE des moyens de poursuivre le forum qu'elle avait ouvert. Sans doute y avait-il d'assez grandes divergences quant aux modalités de cette poursuite. Toujours est-il qu'un fort courant s'était dessiné pour tenter d'assurer un minimum de dynamisme au processus engagé à Genève. En toute logique : c'était la seule façon de donner un sens à des débats dont le produit (l'Acte final) n'avait aucune forme obligatoire ; la seule façon de justifier le ballet diplomatique dont on a relevé tout à l'heure l'absurdité apparente. D'abord favorables à ce courant, les États-Unis et la Communauté européenne ont fini, à l'instigation de la France, par le freiner en se rangeant au point de vue de l'URSS ; celle-ci étant, naturellement, peu encline à favoriser la survie d'une instance qui avait épuisé toutes ses promesses. Les « suites » ayant été mises à l'ordre du jour, il n'était évidemment pas possible de n'en pas faire du tout mention dans l'Acte final. Il n'en reste pas moins que la formule retenue (pas de nouvelle réunion avant juin 1977) ³⁴ constituait un échec, de l'aveu des partisans même modérés d'un processus de continuation. Les pays occidentaux venaient de se priver par là du moyen le plus efficace à leur disposition pour s'assurer que les discussions entamées à la troisième corbeille ne se perdent pas entièrement dans les sables. Peut-on attribuer cette attitude contradictoire à une sorte d'aveuglement occidental ? Le phénomène est plus profond : il s'agit d'une conséquence presque inhérente à la stratégie mercantile choisie par les pays capitalistes dès les tous débuts de la conférence.

La CSCE aurait pu être autre chose, en effet, qu'une confrontation Est-Ouest. Et c'est ce qu'auraient souhaité certains participants, notamment à l'Est. Du point de vue des États socialistes autres que l'URSS, les pressions constantes exercées par les pays capitalistes dans la troisième corbeille ont eu un effet

34. Cf. CSCE, *Acte final*, document cité, sous « Suites à la Conférence » : « Les États participants... 2. *Déclarent en outre leur résolution* (souligné dans le texte) de poursuivre le processus multilatéral amorcé par la Conférence :

a) en procédant à un échange de vues approfondi portant à la fois sur la mise en œuvre des dispositions de l'Acte final et l'exécution des tâches définies par la Conférence ainsi que... (etc.) ;

b) en organisant à ces fins des rencontres entre leurs représentants... ;

3. La première des rencontres indiquées ci-dessus se tiendra à Belgrade en 1977. Une réunion préparatoire chargée d'organiser cette réunion aura lieu à Belgrade le 15 juin 1977... ».

désastreux : elles les obligeaient à serrer les rangs derrière l'Union soviétique bien plus souvent qu'ils ne l'auraient souhaité. Non pas seulement par solidarité ou fidélité à l'égard de Moscou, mais parce qu'aucun d'entre eux pris individuellement n'était disposé à accepter les exigences occidentales. Comme l'expliquait un délégué bulgare, son pays tenait d'autant moins à ouvrir les portes à une « invasion culturelle » occidentale qu'il n'avait pas les moyens nécessaires pour agir sur une échelle comparable en France, en Allemagne ou aux États-Unis. Sans compter que, hors de toute préoccupation proprement idéologique, la Bulgarie n'avait pas l'intention de favoriser chez elle des phénomènes tels que la pornographie ou le culte de la violence ; elle cherchait au contraire à préserver ses valeurs culturelles propres, nationales³⁵. Ce sont précisément ces aspirations *nationales* des pays socialistes que l'Occident demeure toujours enclin à sous-estimer, obnubilé qu'il est encore, malgré les apparences de la détente, par un anticommunisme foncier³⁶. Cette fixation mentale a privé les négociateurs occidentaux du recul nécessaire pour admettre que leurs adversaires idéologiques pussent avoir d'autres valeurs à défendre que les leurs, non moins fortes, non moins légitimes. Ainsi, un membre de la délégation hongroise regrettait que ses collègues ouest-européens ne pussent comprendre que, pour les pays socialistes, les mouvements de personnes représentaient, du moins à ce stade de leur développement, un problème réellement marginal, puisqu'il ne concernait, en définitive (à l'Ouest aussi d'ailleurs, mais dans des proportions différentes), une minorité de privilégiés et plus particulièrement les « intellectuels bourgeois³⁷ ». À l'Est et à l'Ouest, les priorités de politique interne, c'est évident, ne sont pas les mêmes.

En revanche, la plupart des États petits et moyens avaient des intérêts extérieurs communs à défendre face aux deux géants. Et c'est de ce deuxième point de vue, surtout, qu'il convient finalement de juger l'attitude de l'Occident et, en particulier, de l'Europe occidentale. Par leur intolérance – ou leur myopie, comme on voudra – les pays de la communauté et certains neutres ont fait le jeu de l'URSS et des États-Unis. Ils ont ainsi dépouillé la Conférence de tout intérêt : un des « mérites » de la CSCE consistait justement en ce qu'elle devait se dérouler « en dehors des alliances militaires³⁸ ». Ce qui donnait théoriquement aux petits États la possibilité d'exprimer leurs priorités et de les faire valoir, le cas échéant, contre celles de la grande puissance de leur propre camp. Ainsi, pour un pays comme la Roumanie, dont le souci primordial à la conférence était *bel et bien* d'assurer sa sécurité et son indépendance, cette clause représentait un atout non

35. Entretien avec un délégué de la Bulgarie (Genève, juin 1975).

36. L'article que Jeanne KIRK LAUX a publié dans *Études internationales* (vol. VI, n° 4, décembre 1975, pp. 478–500) intitulé « 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) » apporte quelques nuances à ce jugement. Il est toutefois intéressant de noter que c'est à la troisième corbeille que l'attitude des pays de l'Est apparaissait la plus monolithique aux diplomates occidentaux interrogés (voir, par exemple, la page 492 de l'article cité).

37. Entretien avec un délégué de la Hongrie (Genève, mai 1975).

38. *Recommandations finales...* (doc. cité), p. 22.

négligeable. Et si elle a pu s'en servir malgré tout, c'est parce qu'elle seule, parmi les membres du Pacte de Varsovie, s'était dotée depuis plusieurs années déjà d'un certain degré d'autonomie effective dans l'orientation et la conduite de sa politique étrangère. Il est malaisé, vu la rareté des sources dont on dispose, de se faire une idée exacte du rôle joué par la délégation roumaine à la Conférence, mais il est certain que ce rôle n'a pas été négligeable au sein de la première corbeille et, notamment, dans la rédaction finale des dix principes régissant les relations mutuelles des États participants. Et, finalement, si quelque chose d'important s'est fait – ou pouvait se faire – à la conférence, c'est sur ce chapitre-là et non point dans les domaines « humanitaires et autres ».

Faute de l'avoir compris, les pays d'Europe occidentale ont adopté une attitude doublement stérile : non seulement ils n'ont pas obtenu la contrepartie qu'ils croyaient pouvoir arracher, mais encore ont-ils fait tout ce qu'il fallait pour favoriser une négociation bloc à bloc et, pour geler le dialogue européen. Sans doute est-il utopique de croire que tous les États participants, du plus minuscule au plus grand, auraient pu négocier « dans des conditions de pleine égalité³⁹ ». Il n'en reste pas moins qu'en choisissant d'emblée de polariser les débats, les Occidentaux n'ont pas contribué à favoriser un climat multilatéral, et que les Européens de l'Ouest, en se prêtant à ce jeu, ont rendu service aux deux superpuissances, au détriment des intérêts de l'Europe.

* * *

Reste à tirer la signification plus générale de cette attitude. Il aurait dû être évident pour chacun qu'il n'était guère sensé de prétendre transformer des sociétés, si peu que ce soit, à la faveur d'une conférence internationale. Aussi cette prétention est-elle révélatrice de l'état d'esprit de ceux qui l'exercent. Que les États-Unis, apparemment peu actifs dans la Conférence, aient encouragé leurs alliés à pratiquer cette sorte de chantage diplomatique s'explique fort bien, puisque la polarisation des débats allait dans le sens des intérêts américains. Mais que l'Europe occidentale (et à la limite, le Canada) ait joué la même partie reste difficile à comprendre et ne peut s'expliquer exclusivement par l'atlantisme. Par ailleurs, la CSCE ne touchait pas au système économique mondial (elle contribuait plutôt à le consolider si elle avait une quelconque répercussion sur ce plan) ; elle ne devait donc pas inciter les pays capitalistes à resserrer leurs rangs sur ce front. En réalité, l'attitude ouest-européenne témoigne d'une sorte de sclérose de la pensée des dirigeants, tant en politique internationale qu'interne. Aux deux niveaux, cette sclérose est le résultat de la peur et de la faiblesse. Peur, au plan international, de ne plus détenir les moyens d'une politique réellement indépendante dans une vision du monde où continue de dominer l'obsession de l'équilibre des forces, compris comme un équilibre essentiellement militaire. Équilibre militaire dans lequel l'élément idéologique et psychologique (le « moral », si l'on veut) joue un rôle important, même s'il

39. *Ibid.*, p. 22.

n'est pas toujours clairement saisi. D'où le désir confus d'opposer une sorte de contrepoids à la consécration d'un *statu quo* européen perçu à l'Ouest du continent comme lourd d'une vague menace. D'où la tentative faite pour « assouplir » l'adversaire, c'est-à-dire ébranler son édifice idéologique, en faisant pénétrer le plus largement possible les « tentations » de l'Occident. Il ne s'agit pas d'un dessein machiavélique, mais tout simplement du désir de modeler l'adversaire à son image pour le rendre moins menaçant. Mais la chimère qui consiste à vouloir changer l'autre du dehors est aussi le reflet d'une incapacité à se changer soi-même. Elle révèle, du moins, la peur des gouvernements en place devant la vulnérabilité relative de leurs sociétés, face à ce qui leur apparaît comme le monolithisme inébranlable des pays de l'Est. L'évolution politique des régimes socialistes, pourtant, ne manquera pas de se faire à long terme, mais de l'intérieur, et pas forcément dans le sens où le souhaitent les capitalistes occidentaux. En tout état de cause, les tentatives d'immixtion de l'Occident ne peuvent que la freiner.

Ce que les gouvernements de l'Europe occidentale ne veulent pas comprendre, en définitive, c'est qu'il n'y a pas de garantie à aller chercher à l'extérieur, ni du côté de leur allié américain, ni du côté de l'URSS. La seule « garantie » raisonnable de la survie d'une société, de l'indépendance d'une communauté réside en elle-même, dans son dynamisme propre et dans sa capacité de renouvellement. Mais encore faut-il accepter les changements profonds, voire révolutionnaires, que ce dynamisme implique. Or les dirigeants actuels de l'Europe occidentale se refusent à la remise en cause véritable et pourtant nécessaire de l'ordre capitaliste, d'un ordre dont les principaux leviers de commande ont pourtant cessé de leur appartenir. Leurs réformes ne visent qu'à permettre à cet ordre de durer, qui représente une menace autrement plus tangible, quotidienne, à l'indépendance de l'Europe occidentale que l'hypothétique menace soviétique.