

Introduction

« S'il est une voix qui puisse être entendue, une action qui puisse être efficace, quant à l'ordre à établir en remplacement de la guerre froide, ce sont par excellence la voix et l'action de la France. Mais à la condition que ce soient bien les siennes et que les mains qu'elle tend soient libres¹. »

C'est ainsi que Charles de Gaulle présente le rôle qu'il a assigné à la France dès son retour au pouvoir en 1958. À ses yeux, la division du continent européen en deux blocs est une anomalie historique : l'Europe doit avant tout être composée de nations indépendantes et non d'alliances militaires au sein desquelles une puissance hégémonique parle pour les autres. Il attribue la responsabilité de cette situation à Franklin Roosevelt et à Joseph Staline qui, lors de la conférence de Yalta en février 1945, se seraient partagé le monde en deux sphères d'influence. De cette façon, de Gaulle contribue, dès 1946, à forger le « mythe de Yalta » tel qu'il prévaut par la suite pendant toute la guerre froide, considérée ici dans son acception la plus large, c'est-à-dire de la fin de la Seconde Guerre mondiale à l'aube des années 1990.

C'est contre cet ordre bipolaire co-dirigé de fait par les États-Unis et l'URSS que le Général entend lutter une fois la France dégagée du borbier algérien et une fois la détente instaurée dans les relations Est-Ouest. À partir de 1965, estimant que la crise des missiles de Cuba a montré que l'URSS n'était pas prête à risquer une guerre nucléaire, de Gaulle développe une politique visant à faire de la France une passerelle entre l'Est et l'Ouest. Dans cette optique, il entame auprès des pays du bloc de l'Est un processus de rapprochement fondé sur le triptyque « détente, entente, coopération ». Il s'agit, à terme, de parvenir au dépassement de la guerre froide et de poser les bases d'un nouveau « concert des nations » qui comprendrait tous les pays situés « de l'Atlantique à l'Oural ». En un mot, le fondateur de la Cinquième République met sur pied un vaste programme paneuropéen fondé sur l'idée que les peuples d'Europe doivent pouvoir s'exprimer indépendamment des alliances qu'ils ont contractées et coopérer entre eux dans tous les domaines possibles.

Le 1^{er} août 1975, les dirigeants des États-Unis, de l'URSS, du Canada et de l'ensemble des pays d'Europe – à l'exception de l'Albanie – signent l'Acte final

1. DE GAULLE C., *Mémoires d'espoir*. T. 1 : *Le Renouveau 1958-1962*, Paris, Gallimard, éd. 2000, p. 1024.

d'Helsinki qui clôt la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Celle-ci se veut la concrétisation d'un projet envisagé par les Soviétiques dès 1954 et proposé depuis lors aux Occidentaux. Tandis que le but originel assigné par Moscou à la conférence était de dénucléariser puis de neutraliser l'Allemagne, la confirmation du *statu quo* politique et territorial européen est peu à peu devenue, pour l'URSS, l'objectif à atteindre². Cette dernière a cependant dû patienter jusqu'au début des années 1970 pour que les pays de l'Ouest consentent à une telle réunion, dont ils ont progressivement élargi l'ordre du jour afin de faire contrepoids aux intentions soviétiques de geler les frontières européennes.

Ainsi, la CSCE, qui s'est déroulée en trois phases étalées depuis le mois de juillet 1973, va bien au-delà de ce que prévoyaient à l'origine les dirigeants du bloc de l'Est : elle définit trois séries de dispositions visant à garantir la sécurité du continent, à améliorer la coopération économique, technique et scientifique entre les pays participants et à accroître la circulation des hommes, des idées et des informations de part et d'autre du rideau de fer. Le dessein gaullien d'un rapprochement paneuropéen fondé sur une coopération tous azimuts semble s'être réalisé : la CSCE paraît incarner l'apogée de la détente, le dépassement du système des blocs, le début d'une ère nouvelle.

Mais les choses ne sont pas si simples. Ainsi, on considère au Kremlin que la CSCE représente une grande victoire pour la diplomatie soviétique en ce qu'elle consacre – du moins le croit-on – le *statu quo* politique et territorial européen et la mainmise de l'URSS sur l'Europe orientale : elle proclame l'inviolabilité des frontières, le non-recours à la force, le respect de la souveraineté des États et la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre État. Vue de Moscou, la conférence qui s'achève à l'été 1975 produit donc l'effet inverse de celui escompté par de Gaulle en son temps : l'ordre bipolaire est confirmé, la division de l'Europe entérinée. Helsinki serait-il donc un autre Yalta ?

De fait, durant ces années 1970, nombre de commentateurs occidentaux sont tentés de mettre en parallèle la CSCE avec la célèbre rencontre de Crimée – chacun selon son interprétation de Yalta. Pour les tenants du « mythe », Helsinki symbolise un nouvel abandon occidental des Européens de l'Est entre les mains des Soviétiques, un nouveau Yalta. Pour ceux qui n'ignorent pas qu'à Yalta les Américains et les Britanniques s'étaient en réalité efforcés de limiter l'emprise de Moscou sur l'Europe orientale³, les dirigeants des pays de l'Ouest n'ont pas hésité trente ans plus tard dans la capitale finlandaise à donner leur aval au gel de la division Est-Ouest. Enfin, pour les moins sceptiques, la CSCE constitue un véritable pas en avant dans le rapprochement des peuples européens par-delà le rideau de fer.

2. LEFFLER M.P., *For the Soul of Mankind : the United States, the Soviet Union and the Cold War*, New York, Hill and Wang, 2007, p. 172-188.

3. Voir TRACHTENBERG M., *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement. 1945-1963*, Princeton University Press, 1999, p. 3-33.

La France n'est pas épargnée par ce débat. Elle l'est d'autant moins que, depuis le milieu des années 1960, elle a fait de la détente avec les pays socialistes l'un des fondements de sa politique étrangère. Mais si, pour certains, la CSCE se veut le couronnement de cette politique en ce qu'elle semble donner vie à l'Europe « de l'Atlantique à l'Oural » que de Gaulle avait appelée de ses vœux, elle représente pour d'autres la trahison de l'esprit de détente initié par le Général dans la mesure où elle fige le *statu quo* de la division Est-Ouest. De Gaulle lui-même n'avait-il pas été ambivalent face aux propositions soviétiques d'une conférence européenne, qui devaient aboutir à la CSCE ? Qu'en est-il dans les faits ? La CSCE représente-t-elle, pour la France, l'aboutissement de la vision gaullienne ou, au contraire, la consécration de l'ordre établi ? C'est la première interrogation, essentielle, que pose cet ouvrage.

La CSCE et la France, deux acteurs de la guerre froide

Malgré les attaques dont elle est la cible durant les années qui suivent la signature de l'Acte final, la CSCE revêt une importance capitale dans l'histoire de la guerre froide. Tirant ses origines des conséquences politiques et territoriales de la Seconde Guerre mondiale, elle est aujourd'hui considérée comme l'un des facteurs ayant conduit à la fin du conflit Est-Ouest. Parce qu'elle permet, dans la deuxième moitié des années 1970 puis au cours de la décennie 1980, à certains groupes de défenseurs des droits de l'homme dans le bloc de l'Est de renforcer leur légitimité, elle a un impact non négligeable sur l'Europe communiste.

Dès les années 1950, mais surtout à partir de 1965, le projet de conférence puis la conférence elle-même occupent une place pivot dans les relations Est-Ouest. Jusqu'à la fin de la guerre froide, la CSCE fournit un cadre de négociation durable à l'ensemble des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, dans lequel on discute de thèmes aussi nombreux que variés : sécurité, désarmement, frontières, droits de l'homme, compétition idéologique, culturelle, économique, scientifique et technique, etc. La CSCE concentre ainsi tous les sujets sur lesquels portent la confrontation et le dialogue entre l'Est et l'Ouest de 1945 à la fin des années 1980. Ces thèmes sont regroupés au sein de trois « corbeilles » créées en 1972-1973.

La première corbeille, qui est la plus importante aux yeux des Soviétiques puisque c'est d'elle que doit découler la confirmation du *statu quo* en Europe, est consacrée à la sécurité proprement dite : elle comprend notamment les dix principes – le « Décalogue » – destinés à régir les relations entre États. On trouve par exemple l'inviolabilité des frontières, le non-recours à la force, la non-intervention dans les affaires intérieures, le respect de la souveraineté des États ou encore le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Parmi ces principes, plusieurs relèvent du thème des droits de l'homme et rejoignent le contenu de la troisième corbeille, vouée à l'amélioration des contacts humains, des échanges culturels et de la circulation des informations. Quant à la deuxième corbeille, elle a trait à la coopération économique, scientifique et

technique. S'ajoute à cela un volet consacré à la sécurité et à la coopération en Méditerranée.

L'analyse de la CSCE et de ses origines touche à une problématique qui est l'essence même de la guerre froide : celle de l'avenir de l'Allemagne, dont le territoire est divisé depuis que les puissances victorieuses du nazisme ont été incapables de s'entendre sur son sort dans les années d'après-guerre. Si la « question allemande » constitue un paramètre fondamental du sujet qui nous occupe, c'est d'abord parce que l'objectif de base des Soviétiques et de leurs alliés à travers le projet de conférence est de régler ce problème : il s'agit d'obtenir la reconnaissance de la RDA par les Occidentaux, et celle de la frontière germano-polonaise – la ligne Oder-Neisse – par la RFA. On entérinerait de la sorte la division de l'Allemagne, l'empêchant de redevenir menaçante envers ses voisins. À l'Ouest, on ne voit pas les choses de la même façon : il est hors de question de faire quoi que ce soit qui puisse fixer la division allemande. Et si on lie la question allemande à la CSCE, c'est parce qu'on fait de l'amélioration des relations entre la RFA et les pays de l'Est la principale condition à la tenue de la conférence. C'est là tout l'enjeu de l'*Ostpolitik* lancée par Willy Brandt à partir de 1966 et, surtout, de 1969.

Dans ce contexte, la France tient une place particulière à la fois en raison du statut que lui confère la possession de droits et de responsabilités sur Berlin et l'Allemagne, de son appartenance à l'Alliance atlantique et à la Communauté européenne, et des orientations que le général de Gaulle assigne à sa politique étrangère.

L'étude de la politique française à l'égard des origines de la CSCE est capitale pour l'histoire de la France pendant la guerre froide dans la mesure où un tel examen prend en compte ces quatre éléments essentiels. Ces derniers définissent à eux seuls la position de la France dans l'Europe des années 1945-1990. Par ailleurs, étant donné le foisonnement de sujets abordés par la conférence, considérer la politique française de détente vis-à-vis du processus d'Helsinki a aussi pour avantage de nous permettre de dégager la position de Paris sur chacun des grands thèmes constitutifs du conflit Est-Ouest, en particulier sur les questions les plus délicates comme l'inviolabilité des frontières et la circulation des personnes.

Le point de départ de notre analyse se situe dans les années qui suivent la crise des missiles cubains d'octobre 1962. C'est durant cette période que Charles de Gaulle devient le champion du dialogue Est-Ouest, jusqu'à ce que Willy Brandt lui ravisse ce titre. Et les Soviétiques entendent bien profiter de la volonté gaullienne de rapprocher tous les peuples d'Europe pour faire valoir leur projet de conférence paneuropéenne sur la sécurité destinée à entériner le *statu quo* politique et territorial. Ce désir est d'autant plus prégnant à Moscou qu'on y est persuadé que le Général est lui aussi favorable au maintien de la division allemande. Il s'agit là d'un malentendu que l'on retrouve pendant toute la période, y compris après le départ de de Gaulle en 1969.

En effet, les objectifs conférés par l'URSS et la France au concept de *PanEuropa* sont résolument opposés. Pour les Soviétiques, le rapprochement paneuropéen

a pour but de geler la division de l'Europe et celle de l'Allemagne en créant un système de sécurité collective qui remplacerait les alliances existantes et, pourquoi pas, éloignerait les États-Unis du continent. Aux yeux du Général, la coopération paneuropéenne doit aboutir à l'effet inverse : il faut dépasser l'« ordre de Yalta » et revenir au modèle de « concert des nations » tel qu'il prévalait au XIX^e siècle. Surtout, jamais la France ne se prononce en faveur du maintien de la division de l'Allemagne. Au contraire, elle apparaît comme l'un des meilleurs soutiens aux velléités ouest-allemandes de réunification. L'équivoque est donc patente. Elle l'est davantage après que la France se retire du commandement intégré de l'Otan en mars 1966 et laisse croire à l'Est que de Gaulle est décidé à aller dans le sens d'une sécurité collective.

Pourtant, dès la fin des années 1960, la France n'apparaît plus comme un partenaire privilégié de Moscou, et la répression du printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie rend peu probable la réalisation du rêve gaullien d'une Europe des nations. Or, cela n'empêche pas Georges Pompidou, successeur du Général à l'Élysée, de donner son accord à la tenue de la conférence et Valéry Giscard d'Estaing d'en signer l'Acte final.

Ce travail de recherches a donc pour but de répondre à quatre questions essentielles : quels facteurs conduisent la France à accepter le projet de conférence sur la sécurité européenne ? La France pense-t-elle que la CSCE puisse permettre de dépasser la division de l'Europe en blocs ? Le processus d'Helsinki peut-il être considéré comme le prolongement, voire l'aboutissement, de la politique de « détente, entente, coopération » initiée par le général de Gaulle ? Quel rôle la France joue-t-elle dans l'élaboration de l'Acte final ?

Le renouveau historiographique depuis les années 1990

La chute du Mur de Berlin, la fin de la guerre froide puis le bouleversement du climat international consécutif aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont eu pour conséquence, d'un point de vue historiographique, de faire apparaître le conflit Est-Ouest comme une époque révolue et appartenant à l'histoire. Désormais, l'historien bénéficie de suffisamment de recul pour tenter de distinguer les facteurs ayant conduit à la fin somme toute heureuse de la guerre froide – elle ne s'est pas terminée par l'apocalypse nucléaire comme on l'a fréquemment présagé de la fin des années 1940 jusqu'aux années 1980 – et peut s'appuyer sur des sources aujourd'hui accessibles du fait des évolutions du cadre géopolitique.

Parmi les éléments les plus souvent cités pour expliquer le mouvement ayant mené aux événements de 1989-1991, la CSCE occupe, depuis quelques années, une place de plus en plus importante⁴. Elle côtoie désormais les causes avancées traditionnellement par les historiens : la politique offensive de Ronald Reagan en

4. ROBERTS A., « An “incredibly swift transition” : reflections on the end of the Cold War », in LEFFLER M.P., WESTAD O.A. (dir.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, *Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 513-534.

matière d'armements, les réformes de Mikhaïl Gorbatchev, la situation économique désastreuse du bloc de l'Est dans les deux dernières décennies de la guerre froide, le rôle joué par les dissidents, l'impact de la culture occidentale sur les populations d'Europe orientale ou encore l'élection de Karol Wojtyła sur le trône de saint Pierre. L'« effet Helsinki » se distingue de ces interprétations car ses conséquences n'ont été ressenties que sur le long terme. Dès la signature de l'Acte final, la CSCE a été convenue par nombre d'Occidentaux qui n'y voyaient qu'un « ballet diplomatique »⁵ ayant abouti à la reconnaissance, par les dirigeants de l'Ouest, du *statu quo* territorial européen. Les dispositions en matière de droits de l'homme, de contacts humains et de circulation de l'information, adoptées par la conférence, n'ont en outre pas été immédiatement mises en œuvre dans les pays socialistes. La répression subie par les dissidents de l'Est regroupés, après 1975, dans des comités de surveillance de l'application de l'Acte final d'Helsinki a largement contribué à diffuser une image négative de la CSCE.

Ainsi, suscitant bien des critiques avant 1989, la CSCE a connu un retour en grâce dans les décennies 1990 et, surtout, 2000, en Europe et aux États-Unis. Les premiers à avoir souligné – et exagéré – son rôle dans l'effondrement du bloc soviétique sont ceux qui en ont paraphé l'Acte final ou ont grandement contribué à son élaboration : Valéry Giscard d'Estaing⁶ et Henry Kissinger sont de ceux-là. Chez Kissinger, la différence entre l'avant et l'après 1989 est saisissante : alors qu'il a longtemps traîné les pieds pour se décider à faire avancer les négociations de la conférence et qu'en 1979 encore il la présentait comme une donnée secondaire de la politique de détente américaine⁷, il n'hésite pas à souligner en 1994 le rôle – réel mais jusqu'alors volontairement dissimulé – joué par les États-Unis dans la mise au point du document final⁸. Ces sources sont par conséquent à appréhender avec méfiance.

D'autres acteurs sont parvenus à rendre compte de leur expérience de la CSCE en usant d'un regard plus critique et mieux aiguisé. On citera surtout l'ouvrage de Jacques Andréani, chef de la délégation française à la conférence jusqu'en 1974, qui reconnaît les failles de la position de la France sur certains sujets abordés à Helsinki et à Genève⁹. Ce témoignage de diplomate est important en ce qu'il décrit l'atmosphère de la rencontre et la manière avec laquelle les Français élaboraient leurs propositions.

Mais ce sont surtout les recherches menées par les historiens depuis les années 1990 qui apportent l'éclairage le plus important à la période et à ses enjeux. Profitant de l'ouverture, même relative, des archives de l'Ouest et de l'Est, nombre de chercheurs – principalement aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne – ont pu entamer un véritable travail d'enquête historique sur la

5. *Le Figaro*, 30 juillet 1975.

6. GISCARD D'ESTAING V., *Le pouvoir et la vie*, Paris, Compagnie 12, 1991, p. 157.

7. KISSINGER H., *A la Maison Blanche, 1968-1973*, Paris, Fayard, 1979, p. 430-434.

8. KISSINGER H., *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, p. 688-691.

9. ANDRÉANI J., *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris, Odile Jacob, 2005.

CSCE. Ce mouvement s'inscrit dans un courant plus large de nouvelle histoire de la guerre froide qui, grâce à l'environnement post-guerre froide, a renouvelé l'historiographie relative au conflit Est-Ouest en fournissant un regard neuf sur les événements : désormais, l'analyse de l'opposition entre les deux blocs ne correspond plus, comme c'était le cas avant 1990, à une interrogation du passé destinée à prédire le futur. Parmi les historiens ayant participé à l'élaboration de cette approche, on citera Odd Arne Westad, dont les travaux vont au-delà de l'étude traditionnelle des politiques de guerre froide puisqu'ils incorporent une vue plus large des programmes idéologiques des États-Unis, de l'URSS et de pays tiers¹⁰.

Les travaux sur la seule CSCE ne sont pas nombreux. Un ouvrage précurseur est celui de Victor-Yves Ghebali publié en 1989¹¹. S'appuyant sur les archives de la conférence, il aborde toutes les dimensions du processus – l'espace de négociation que constitue la CSCE, les trois corbeilles, la Méditerranée – depuis les consultations d'Helsinki en 1972-1973 jusqu'à la réunion de Vienne sur les Suites en 1986-1989. Tout en étant réaliste, l'auteur ne dissimule pas son parti pris en faveur d'une entreprise censée répondre aux aspirations occidentales. Il reste que les positions des États participants ne sont guère isolées, au profit des trois groupements que sont l'Alliance atlantique, le pacte de Varsovie et les Neutres et non-alignés, bien que ces appellations dissimulent une réalité plus complexe, surtout pour les derniers.

La troisième corbeille, consacrée à la plus libre circulation des personnes, des idées et des informations, est celle qui a le plus attiré l'attention des historiens¹², car, dès les années 1970, elle a été, partout en Occident, au cœur d'un important débat sur les droits de l'homme. En effet, les opinions publiques occidentales se montrent, dès la fin de la décennie 1960, sensibles à la situation des dissidents du bloc de l'Est et, principalement aux États-Unis, à celle des Juifs soviétiques à qui Moscou refuse l'autorisation d'émigrer vers Israël. Aussi les dirigeants du « monde libre » œuvrent-ils pour que la CSCE incorpore à son ordre du jour une série de dispositions censées conférer une dimension humaine à la détente : il s'agit de faire admettre aux autorités communistes que la détente doit permettre aux individus d'en récolter des bénéfices concrets. C'est également parce que les textes de la troisième corbeille ont été très tôt brandis par les groupes de défense des droits de l'homme dans les pays de l'Est qu'ils ont davantage suscité l'attention des chercheurs.

Le déficit de travaux sur la CSCE elle-même a été comblé toutefois par la multiplication des ouvrages et des articles portant sur le rôle spécifique de certains des acteurs de la conférence. Encore une fois, c'est le meilleur accès aux archives

10. Voir par exemple : WESTAD O.A. (dir.), *Reviewing the Cold War : Approaches, Interpretations, Theory*, Routledge, 2000 ; WESTAD O.A., *La guerre froide globale. Le tiers-monde, les États-Unis et l'URSS, 1945-1991*, Paris, Payot, 2007.

11. GHEBALI V.-Y., *La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

12. Voir notamment THOMAS D., *The Helsinki effect : international norms, human rights and the demise of communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

d'une période considérée comme close qui a permis ce foisonnement, surtout pour ce qui est des pays de l'Ouest. Ainsi, dans les années 2000, la politique des puissances occidentales à l'égard de la CSCE a été bien étudiée : on citera les ouvrages et articles de Jussi Hanhimäki¹³ et de Sarah Snyder¹⁴ sur les États-Unis, de Gottfried Niedhart¹⁵ et de Petri Hakkarainen¹⁶ sur la RFA, ou encore de Luca Ratti¹⁷ sur la Grande-Bretagne.

La France fait figure de parent pauvre. À l'exception des travaux de Marie-Pierre Rey, la CSCE a toujours été considérée comme un thème périphérique de sa politique de détente. Cette dernière a en revanche été l'objet de nombreuses études, surtout pour la période gaullienne.

Admirée, redoutée ou contestée, la politique du général de Gaulle à l'égard de l'URSS et de ses satellites a fait de la France un acteur majeur des relations internationales durant la décennie 1960. Si on ajoute à cela l'exceptionnelle croissance économique qu'a connu le pays pendant ces années et le fait que celui-ci ait été dirigé par un homme considéré par ses compatriotes comme un héros de la Seconde Guerre mondiale, on comprend que cette période puisse apparaître comme l'une des plus fascinantes de l'histoire de la France contemporaine. Ce sont l'admiration, les passions, voire la nostalgie, qu'ont suscitées les années de Gaulle qui ont conduit à la multiplication des travaux, des souvenirs et autres mémoires consacrés aux premiers temps de la Cinquième République et aux relations de celle-ci avec le reste du monde¹⁸.

La politique extérieure de Georges Pompidou a elle aussi attiré l'attention des chercheurs, mais de manière moins systématique en raison de la personnalité moins écrasante de l'homme¹⁹. Il en va de même pour ce qui est de Valéry Giscard d'Estaing²⁰. Comme de Gaulle, tous deux occupent une place centrale dans notre analyse, car leurs mandats correspondent aux années de préparation puis de négociation de la CSCE. Leurs points de vue sont essentiels pour comprendre

13. HANHIMÄKI J.M., « "They can write in Swahili" : Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords. 1973-75 », *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 1, no. 1, 2003 ; HANHIMÄKI J., *The Flawed Architect : Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2004.

14. SNYDER S., *The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War*, Ph. D dissertation, Georgetown University, 2006.

15. BANGE O., NIEDHART G. (dir.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008.

16. HAKKARAINEN P., *A State of Peace in Europe : West Germany and the CSCE, 1966-1975*, Berghahn Books, 2011.

17. RATTI L., *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE, 1955-1975*, Berne, Peter Lang, 2008.

18. Pour un tour d'horizon de la politique étrangère gaullienne, voir VAÏSSE M., *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998. Pour une analyse générale de la politique étrangère de la France depuis 1945, voir BOZO F., *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, Flammarion, 2012.

19. Voir surtout : Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995 ; ROUSSEL E., *Georges Pompidou*, Paris, Lattès, 1994. Voir également les nombreux articles de Georges-Henri SOUTOU, comme par exemple « The linkage between European integration and Détente : the contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974 », in LUDLOW N.P. (dir.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, Londres, Routledge, 2007.

20. COHEN S., SMOUTS M.-C. (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, FNISP, 1985 ; ABADIE F., CORCELETTE J.-P., *Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Balland, 1997.

les tenants et les aboutissants de la politique de la France au cours du processus d'Helsinki.

Notons d'emblée que l'historiographie de la politique giscardienne a bénéficié, jusque dans les années 2000, d'un appui documentaire insuffisant. Depuis lors, l'ouverture progressive des archives permet un nouveau regard sur cette époque. Mais, hormis ce qui concerne le couple franco-allemand et la construction européenne, peu de travaux ont été réalisés sur la politique étrangère du premier président non gaulliste de la Cinquième République²¹. Ainsi, ce travail de recherches se fonde, pour ce qui est de la fin de la période, sur certains documents inédits des archives présidentielles²².

L'historiographie vouée à de Gaulle et Pompidou s'est quant à elle considérablement renouvelée depuis le début des années 1990 en raison là aussi d'un meilleur accès aux archives. Elle a fait apparaître les grandes tendances de leur politique de détente et a mis en évidence les divergences des deux présidents en la matière. Celles-ci touchent principalement aux conceptions qu'ils avaient de l'Europe et de la manière d'en rapprocher les peuples. Nous verrons que Pompidou, tout comme Giscard d'ailleurs, croyait en la possibilité d'une convergence entre les deux systèmes économiques et sociaux qui prévalaient sur le continent, alors que de Gaulle avait surtout une vision politique et culturelle de la coopération paneuropéenne, même si, bien sûr, les échanges économiques jouaient un rôle important dans sa politique de détente. Mais les travaux concernant la période 1958-1974 ont surtout fourni un apport essentiel pour ce qui est des grands axes des politiques de sécurité gaullienne et pompidolienne, qu'il s'agisse de la politique allemande de la France, des rapports franco-soviétiques²³, de la place accordée à l'Otan et aux États-Unis, et de l'importance de la coopération politique ouest-européenne²⁴.

Benedikt Schoenborn²⁵ montre ainsi que la politique française de sécurité ne se conçoit pas sans le facteur allemand. Lorsqu'il revient au pouvoir en 1958, de Gaulle entend faire de la relation entre la France et la RFA le pilier de la Paneurope à laquelle il veut aboutir. En ancrant l'Allemagne occidentale à la France, on l'empêche de dériver vers l'Est et on évite qu'en vertu du désir de parvenir à la réunification à tout prix, elle n'échange cette dernière contre sa neutralisation. Le traité de l'Élysée de 1963 est censé incarner la première étape de ce processus de

21. BERSTEIN S., SIRINELLI J.-F. (dir.), *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe. 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2006; WEINACHTER M., *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne : le double rêve inachevé*, Paris, L'Harmattan, 2004.

22. Les archives de Valéry Giscard d'Estaing sont devenues véritablement accessibles au moment où ont débuté les recherches en vue de cet ouvrage, en 2007.

23. Deux ouvrages s'avèrent essentiels pour la compréhension de la période de Gaulle/Pompidou : REY M.-P., *La tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente*, Paris, Presses de la Sorbonne, 1991 ; GOMART T., *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

24. MÖCKLI D., *European Foreign Policy during the Cold War : Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, 1969-1974*, Londres, I.B. Tauris, 2008.

25. SCHOENBORN B., *La mésentente approuvoisée : de Gaulle et les Allemands. 1963-1969*, Paris, PUF, 2007. Cet ouvrage est fondamental pour qui veut comprendre les fondements de la politique allemande de la France sous la Cinquième République.

rapprochement franco-allemand. Mais la préférence de Bonn pour l'Amérique conduit de Gaulle à se tourner vers d'autres horizons, ce qui explique en partie sa politique de détente. En dépit de cela, le Général continue de soutenir les espérances ouest-allemandes en une réunification future, d'où son refus de s'engager dans une conférence destinée à entériner la division. Surtout, à ses yeux, une CSE est impossible tant que la RFA et l'URSS ne se décideront pas à améliorer leurs relations mutuelles et que Bonn n'aura pas reconnu la fameuse ligne Oder-Neisse qui sépare l'Allemagne de la Pologne.

Les rapports de la France avec l'Alliance atlantique et les États-Unis constituent un autre point sur lequel nous disposons d'une historiographie fournie, du fait notamment de l'impact qu'a la politique française de détente sur l'Otan²⁶. En retirant les forces françaises de l'organisation militaire intégrée en mars 1966 dans l'optique de rétablir la marge de manœuvre nationale de la France, le général de Gaulle soulève la question de la légitimité de l'Alliance atlantique au regard de la détente Est-Ouest, d'où la démarche belge de réfléchir sur son avenir : en résulte le *Rapport Harmel* sur les « futures tâches de l'Alliance ». Adopté en 1967 par les quinze membres de l'Alliance, dont la France malgré un certain malaise, ce document est sous-tendu par une vision de bloc à bloc de la détente et fait du dialogue Est-Ouest une fonction essentielle de l'Otan. Le rapport légitime le Conseil de l'Atlantique Nord en tant qu'organe de consultation politique à l'Ouest, et cela à un moment où les Occidentaux doivent partager leurs positions au sujet des propositions soviétiques de conférence sur la sécurité en Europe. Il ne faut, par conséquent, pas négliger le rôle de l'Alliance dans le processus d'Helsinki et il importe de voir de quelle manière la France prend part aux discussions qui s'y déroulent sur ce sujet, tant avant que pendant la CSCE.

La Communauté européenne est un autre facteur essentiel déjà bien défriché par l'historiographie : son rôle pendant la période qui nous intéresse est très important en matière de politique étrangère. D'ailleurs, jamais depuis lors, la Communauté n'a réussi à faire preuve d'autant de cohésion qu'à la CSCE. De brillants travaux ont ainsi démontré l'implication inégalée des Neuf de la CE dans le processus d'Helsinki au début de la décennie 1970²⁷ : c'est l'époque où la Coopération politique européenne (CPE) née à La Haye en 1969 parvient à faire en sorte que le rêve d'une Europe parlant d'une seule et même voix devienne réalité. Évidemment, tout n'est pas si simple : sous la présidence du général de Gaulle, l'Europe n'est qu'un moyen parmi d'autres de permettre à la France de s'affirmer, tandis que, sous Pompidou et Giscard, elle est la condition de sa

26. Pour une analyse complète de la politique gaullienne de sécurité européenne, voir surtout Bozo F., *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Paris, Plon, 1996. Voir également VAÏSSE M., MELANDRI P., BOZO F. (dir.), *La France et l'Otan 1949-1996*, Bruxelles, Complexe, 1996.

27. MÖCKLI D., *European Foreign Policy during the Cold War, op. cit.* : ce livre fournit un éclairage essentiel sur les enjeux et les mécanismes de la coopération politique européenne telle qu'elle se développe à partir de 1969. Voir également ROMANO A., *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009.

puissance. Il nous faut par conséquent essayer d'expliquer en quoi cette évolution typiquement française est fondamentale pour comprendre le rôle des Six puis des Neuf dans la préparation puis la négociation de la CSCE.

En fin de compte, le processus d'acceptation de la CSCE par le gouvernement français n'a fait l'objet de travaux décisifs que de la part de Marie-Pierre Rey. Dans *La tentation du rapprochement*²⁸, elle fixe les moments clés de l'attitude évolutive des dirigeants français envers l'idée soviétique de conférence paneuropéenne. Ce travail de recherche se fonde essentiellement sur des sources publiées telles que mémoires, rapports, documents officiels ainsi que sur des témoignages personnellement recueillis par l'auteur. L'ouvrage étant paru en 1991, le délai de consultation des archives diplomatiques requis s'est avéré trop court pour en permettre l'examen. Or, l'ouverture des archives apporte de nouveaux éclairages sur la question. Marie-Pierre Rey a ainsi procédé à un réajustement de son analyse en se basant sur les documents conservés au Quai d'Orsay. Dans divers articles²⁹, elle fait de l'année 1969 un moment clé du processus d'acceptation de la CSE par la France en raison notamment des inquiétudes que provoque l'*Ostpolitik* de Brandt chez les dirigeants français. Elle dégage également les conditions préalables posées par Paris à la tenue d'une conférence, en particulier en matière de progrès substantiels sur la question allemande. Elle démontre surtout le rôle central joué par Georges Pompidou dans l'élaboration de la position française à l'égard de la CSCE.

Hormis cela, la France occupe une place restreinte dans le champ d'études voué à la CSCE et à la fin de la guerre froide. D'aucuns considèrent qu'elle n'a tenu qu'une place secondaire dans les relations Est-Ouest des années 1970 et 1980, par rapport aux États-Unis, à l'URSS et à la RFA. De fait, beaucoup de choses, parfois contradictoires, ont été dites sur la position de la France à l'égard du processus d'Helsinki : parce qu'elle se complaisait dans la division de l'Allemagne et craignait les conséquences néfastes que pouvait avoir l'*Ostpolitik* de Bonn³⁰, la France n'aurait eu aucun mal à accepter la confirmation du *statu quo* européen ; parce qu'elle a été la première à instaurer une véritable politique de détente avec l'Est, elle aurait bondi sur l'occasion que lui offrait la conférence paneuropéenne proposée par Moscou pour consacrer son rôle d'interlocuteur privilégié des États socialistes.

L'historiographie existante a donc ses limites, la principale étant de l'ordre de la continuité chronologique : il n'a jamais été effectué d'étude de la politique de la France vis-à-vis de la CSCE sur le temps long de la détente, c'est-à-dire de l'après-crise de Cuba à la signature de l'Acte final. Le processus d'acceptation doit par conséquent faire l'objet d'une analyse fouillée consistant à déterminer les réponses avancées par la France aux propositions de l'URSS et de ses satellites sur la tenue

28. REY M.-P., *La tentation du rapprochement*, op. cit.

29. REY M.-P., « De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne », in VAÏSSE M. (dir.), *De Gaulle et la Russie*, Paris, CNRS Éditions, 2006 ; « Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe », in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., p. 141-169.

30. SOUTOU G.-H., « The linkage between European integration and Détente », art. cit., p. 11-35.

d'une conférence sur la sécurité en Europe. Cela suppose un examen de chacune des déclarations effectuées dans ce sens lors des réunions du pacte de Varsovie, et des réactions qu'elles suscitent au sein de la diplomatie française. Il s'agit de fixer le moment auquel la France accepte officiellement la CSCE et, surtout, les raisons de cette adhésion au projet soviétique. La question allemande est ici au cœur du problème.

Il faut aussi analyser de plus près la manière avec laquelle la France souhaite aborder les négociations de la CSCE et la conception qu'en ont les dirigeants français, qu'il s'agisse de son aspect multilatéral, du rôle dévolu à la Communauté européenne et à l'Alliance atlantique, des thèmes que la France entend privilégier durant les négociations et des objectifs qu'elle veut atteindre. Il est surtout nécessaire d'examiner en profondeur la position de la France à l'égard des trois corbeilles – quatre si on comprend celle sur les Suites – de la conférence, ce qui n'a jamais été fait auparavant.

L'historiographie ne s'est par ailleurs que très peu concentrée sur la procédure de la conférence – alors que la France est à l'origine même de l'organisation en trois phases de la CSCE – et sur les aspects informels de la rencontre et de ses pourparlers préparatoires. On pense notamment à tout ce qui a trait aux relations entre diplomates, à la manière de mener les négociations ou à l'organisation de la délégation française. De même, rares sont les travaux à s'être intéressés à l'impact de la CSCE sur l'opinion publique française³¹.

Les questions non résolues

Si la première proposition soviétique de conférence date de 1954, nous avons volontairement choisi de nous focaliser en priorité sur la période qui s'étend de 1965 à 1975. En 1965, les États du pacte de Varsovie lancent un appel solennel à la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne qui marque le début d'une véritable campagne de sensibilisation auprès des gouvernements ouest-européens. C'est aussi en 1965 que la politique gaullienne de « détente, entente et coopération » avec le bloc oriental prend véritablement son envol. Il s'agit de croiser ces deux données – conférence européenne et politique française de détente – afin de voir comment Moscou et Paris profitent de leurs bonnes dispositions mutuelles pour accomplir leurs objectifs.

La CSCE et son ordre du jour sont évidemment au cœur de notre propos. Pour chacune des corbeilles, il importe de mesurer le niveau d'engagement de la délégation française. Concernant la première, l'analyse de la position française vis-à-vis de chacun des principes doit se faire en gardant à l'esprit les paramètres de la politique allemande de la France et de sa politique de détente. Car le but

31. DULPHY A., MANIGAND C., « L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki », DU RÉAU E., MANIGAND C. (dir.), *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 141-166.

premier du Décalogue est bel et bien de déterminer ce qu'est la détente³². De cette donnée découle toute une série de questions : la détente « à la française » telle que la définit le général de Gaulle au cours des années 1960 transparait-elle dans la première corbeille ? La France cherche-t-elle et parvient-elle à imposer sa vision des relations internationales fondée sur le refus du bloc à bloc ? Par ailleurs, au sein de ces dix principes, lesquels sont privilégiés par la diplomatie française ? Lesquels sont estimés secondaires ?

L'examen des positions françaises à l'égard de la troisième corbeille est tout aussi central. Du fait de son histoire, l'attitude de la France, « patrie des droits de l'homme », peut sembler capitale lors de ces discussions. Mais une telle question doit être replacée dans le contexte des relations franco-soviétiques : la troisième corbeille étant résolument dirigée à l'encontre du système politique, économique et social qui prévaut à l'est du rideau de fer, il convient de voir comment la France peut consentir à sacrifier ses bons rapports avec Moscou au profit de sujets qui provoquent l'irritation du Kremlin dès qu'ils sont abordés. Par conséquent, l'évolution du dialogue entre les deux pays est à prendre en compte pour déterminer le niveau d'engagement de la France sur cette question. La position française ne doit par ailleurs pas être isolée de celle de ses partenaires ouest-européens, d'autant que la Communauté européenne s'est constituée sur des principes démocratiques, parmi lesquels le respect des droits de l'homme occupe le haut du pavé : la question de la répartition des tâches entre les Neuf est essentielle pour saisir la manière avec laquelle Paris aborde la troisième corbeille et entend ou non ménager ses interlocuteurs soviétiques.

Pour ce qui est de la deuxième corbeille, plusieurs cartons d'archives du Quai d'Orsay accessibles depuis 2008 et consacrés aux aspects économiques, scientifiques et techniques de la CSCE donnent la possibilité aux historiens de pouvoir enfin combler le vide historiographique qui prévalait jusqu'alors. Les principaux objectifs économiques fixés par Moscou à la conférence ne sont pas négligeables : outre la possibilité de définir un cadre approprié pour le développement d'une coopération scientifique et technique qui permettrait à l'URSS de moderniser ses infrastructures et de mettre en valeur ses ressources naturelles par l'obtention de crédits pour l'achat de biens d'équipement et de matériel de haute technologie, les Soviétiques souhaitent se voir octroyer par les Occidentaux le traitement de la clause de la nation la plus favorisée et recommandent l'abolition des pratiques commerciales restrictives qui constituent, selon eux, les principaux obstacles au développement du commerce en Europe. La CEE est particulièrement visée ; elle joue d'ailleurs un rôle central dans les négociations de cette corbeille, en raison de ses prérogatives en matière de réglementation commerciale. Reste donc à voir l'importance que la France lui accorde et comment elle aborde, dans une confé-

32. Le terme de « détente » tel qu'il s'applique aux relations Est-Ouest aurait été employé pour la première fois en 1956 par Guy Mollet alors qu'il était président du Conseil. Note manuscrite du 11 juillet 1975, dossier « notes on Détente », box 29, Robert A. Goldwin Papers, Gerald R. Ford Library (GFL).

rence multilatérale, des thèmes majeurs de sa coopération bilatérale avec les pays de l'Est.

La diversité des problèmes traités à la conférence pose la question des conséquences que peut avoir l'énorme machine diplomatique que constitue la CSCE sur la réalité européenne des années 1970. Une conférence réunissant pendant trois ans trente-cinq pays de différentes structures politiques, économiques et sociales et s'intéressant à un foisonnement de sujets répartis en une dizaine de commissions et sous-commissions peut-elle vraiment avoir un effet sur la situation de l'Europe ? Dès l'origine, cette interrogation est, à juste titre, au cœur des préoccupations françaises. En témoignent les propos de Michel Jobert, ministre des Affaires étrangères de Georges Pompidou en 1973-1974, qui, dans le discours qu'il prononce à la première phase de la CSCE le 4 juillet 1973, parle d'« immense bavardage ». Il est donc indispensable de déterminer dans quelle mesure la diplomatie française voit dans la conférence un instrument pouvant servir au rapprochement de tous les Européens et, à terme, au dépassement de l'ordre bipolaire. En d'autres termes, la CSCE participe-t-elle de la vision française de la fin de la guerre froide ?

Répondre à cette question suppose une analyse de la politique de détente de la France sur le long terme. Sur quels préceptes est-elle fondée ? Comment se traduit-elle dans les faits ? Quels en sont les résultats ? Comment évolue-t-elle après la démission du général de Gaulle en 1969 ? Quelles en sont les conséquences du point de vue des relations de la France avec ses alliés occidentaux, en particulier avec la RFA, les États-Unis et la Grande-Bretagne ?

De cela procède une autre série de questions : quelle vision la France se fait-elle de la sécurité européenne entre 1965 et 1975 ? Pour les Soviétiques, la paix en Europe repose en grande partie sur la garantie que l'Allemagne ne renouera pas avec ses vieux démons, d'où les premiers projets de conférence fondés sur l'idée d'une neutralisation de l'Allemagne. Dès la fin des années 1950, le Kremlin cherche peu à peu, *via* la CSE, à en pérenniser la division et à maintenir coûte que coûte sa mainmise sur la partie orientale du continent européen. Et on est persuadé en URSS que la France, qui a par trois reprises subi les déchainements du militarisme allemand, acceptera sans trop de difficultés de rendre perpétuelle l'existence de deux Allemagne. Qu'en est-il réellement ? La France est-elle vraiment prête à sacrifier l'idée de réunification allemande au profit de sa politique de détente ? Quelles conditions précises posent-elles à la tenue d'une réunion susceptible d'aller dans ce sens ? L'*Ostpolitik* de Brandt conférant une dimension particulière à la question allemande en ce qu'elle préconise d'accepter le *statu quo* pour mieux le dépasser, il faut sonder les archives pour saisir la complexité des positions françaises et comprendre en quoi la politique à l'Est de la RFA influe sur la politique de détente de la France et sur son attitude quant à la CSCE.

Il importe en parallèle de s'interroger sur la place que les Français attribuent au volet politique de la construction européenne et à l'Alliance atlantique dans le processus d'Helsinki. Quelle conception ont-ils de la concertation occidentale au moment où il s'agit de faire face à un bloc de l'Est dont les membres sont tenus

de ne pas s'écarter des positions de Moscou ? La France de Pompidou parvient-elle à se passer de l'Otan au profit de la coopération entre pays membres de la Communauté européenne ?

L'état des sources

Les sources mobilisées proviennent de quatre dépôts d'archives : les archives de l'Élysée déposées aux Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine, les archives du Quai d'Orsay à La Courneuve, les archives de la CSCE conservées à Prague et, pour la fin de la période, les archives de l'Administration Ford situées à la Gerald Ford Library dans le Michigan.

La CSCE étant la quintessence même de la diplomatie, les documents du ministère des Affaires étrangères constituent le fonds le plus fourni pour le sujet qui nous occupe. Plus de trois cents cartons ont été consultés pour l'ensemble de la période ; la plupart est issue de la direction d'Europe. Notes, télégrammes, rapports et dépêches nous informent sur l'élaboration de la politique extérieure de la France au jour le jour. Ils sont indispensables pour comprendre les ressorts de la diplomatie française dans le cheminement qui conduit à la CSCE. On s'aperçoit de la diversité des positions au sein de l'appareil diplomatique : les télégrammes dans lesquels les uns et les autres tentent de faire prévaloir leurs points de vue sont légion et aident à saisir le processus de conception de la politique générale. Une attention toute particulière doit évidemment être portée aux archives déposées par la délégation française à la conférence : nous avons pu y avoir accès alors que leur classement n'était pas terminé, d'où leur caractère inédit. Ils ont permis de saisir les orientations de la France sur chacun des sujets abordés à Helsinki et à Genève, sans exception. Cependant, sur les thèmes les plus sensibles, le dernier mot revient au chef de l'Etat.

Dans la mesure où, sous la Cinquième République, le président occupe une place prééminente dans la conduite des relations extérieures, la consultation des archives de l'Élysée s'avère indispensable pour comprendre son rôle dans le processus qui conduit la France à accepter la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne puis dans celui qui consiste à formuler une position française sur l'ensemble des thèmes de son ordre du jour. La période sur laquelle porte notre travail possède cette particularité de correspondre aux mandats de trois présidents : Charles de Gaulle (1959-1969), Georges Pompidou (1969-1974) et Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981). L'ensemble de leurs archives – en réalité celles de leurs conseillers diplomatiques – a pu être consulté sur dérogation, ce qui a permis d'outrepasser le délai de soixante ans – ramené à cinquante ans par la loi du 15 juillet 2008 – qui s'applique aux documents pouvant porter atteinte à la sûreté de l'État.

L'intérêt principal des papiers de l'Élysée est surtout de présenter un certain nombre de notes et de comptes rendus d'entretiens qui reflètent directement les vues du président. Pour la période de Gaulle, les archives nous éclairent parfaite-

ment sur les évolutions des relations de la France avec les États-Unis et l'URSS. On voit dans ces documents comment Moscou cherche à concrétiser le dialogue franco-soviétique en s'appuyant sur son projet de conférence.

Parce que son septennat interrompu se situe au cœur de la période analysée, les papiers de Georges Pompidou sont d'une importance capitale : ils permettent de dégager le niveau d'implication du chef de l'État dans l'élaboration de ce qui devient peu à peu la CSCE et de voir que la question allemande est, dans son esprit comme dans celui de son prédécesseur, indissociable de la sécurité européenne.

L'accès aux archives de Valéry Giscard d'Estaing s'est quant à lui avéré incomplet, plusieurs cartons concernant les rapports avec les pays de l'Est, en particulier la RDA, nous ayant été refusés. Néanmoins, la plupart des documents consacrés aux relations bilatérales de la France avec l'URSS, les États-Unis, la RFA et les autres pays de la Communauté européenne en 1974-1975 ont pu être consultés.

Les archives de l'Administration Ford (août 1974-janvier 1977) constituent donc un complément précieux pour saisir la complexité de la fin de la période, qui correspond à la CSCE elle-même. Ces papiers sont d'autant plus importants qu'ils ont été produits à un moment où les États-Unis s'engageaient pleinement dans la conférence et où les rapports franco-américains s'embellissaient. On trouve nombre de notes et télégrammes qui expriment la position américaine à Genève, où se déroule la phase négociatoire de la CSCE, et, de fait, qui nous éclairent sur le rôle de chacun des pays occidentaux dans l'élaboration des compromis finaux avec l'URSS. Les archives des États-Unis fournissent ainsi un regard extérieur, par conséquent plus critique, sur l'action de la France durant la conférence. En ce sens, la diversification des sources permet une meilleure objectivité dans l'analyse.

Les archives de la CSCE en tant que telle constituent le quatrième fonds utilisé pour ce travail. Déposées au bureau pragois de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, elles sont avant tout constituées de documents officiels : il s'agit principalement des projets de proposition émis par l'ensemble des pays participants, des comptes rendus des délibérations et des discours prononcés lors des première et troisième phases de la conférence à Helsinki.

Le recours au témoignage oral vient compléter ce corpus. Les entretiens menés avec certains des acteurs de la diplomatie française des années 1960 et 1970 fournissent une valeur ajoutée inestimable aux archives écrites. Ils rappellent que cette histoire est d'abord le fruit de relations humaines ; ils apportent des éclairages sur certains points que le papier ne peut transmettre. Certains de ces témoignages ont permis de réelles avancées dans la compréhension de ce moment de l'histoire contemporaine de la France. On citera ceux de Gabriel Robin, conseiller diplomatique de Pompidou et Giscard, et de Jacques Andréani, François Plaisant, Alain Pierret, Paul Poudade et Michel Rougagnou, tous membres de la délégation française à la CSCE à un moment ou à un autre.

Les principaux apports

L'examen de l'ensemble de ces archives nous renseigne sur trois points décisifs : les raisons de la méfiance française à l'égard du projet de CSE jusqu'en 1969-1970, les facteurs qui expliquent que Paris donne ensuite son accord à la tenue de la conférence, la position de la France sur chacun des thèmes abordés à Helsinki et à Genève.

Ce troisième élément est bien entendu central. On s'aperçoit très vite que les Français donnent la priorité aux principes contenus dans la première corbeille. C'est elle qui doit refléter l'idée de détente telle qu'elle a été définie par le général de Gaulle : une détente dynamique et non statique qui privilégie les notions de liberté, de coopération et de paix. On est parfaitement conscient à Paris de l'importance que les États socialistes, à commencer par l'URSS, accordent au poids des mots, facteurs essentiels de cohésion du bloc de l'Est³³. Cela justifie l'insistance des Occidentaux pour fixer d'emblée, à Helsinki, une série de principes destinés à faire contrepoids aux velléités soviétiques de consécration du *statu quo* politique et territorial européen. Ainsi, le changement pacifique des frontières côtoie le principe de leur inviolabilité : la France joue un rôle majeur dans la défense de cette norme. Il s'agit de ne pas saper les chances d'une réunification de l'Allemagne, nous allons y revenir.

En outre, c'est parce qu'ils proclament, aux côtés des principes chers au Kremlin d'inviolabilité des frontières et de respect de la souveraineté des États, le respect des droits de l'homme, l'auto-détermination des peuples et la stricte égalité entre ces principes que les pays de l'Ouest confèrent à l'Acte final un aspect novateur que les dissidents du bloc de l'Est s'empresseront de faire valoir. C'est en s'efforçant d'obtenir la définition précise d'une gamme de normes préalables que les Occidentaux, au premier rang desquels les Français, réussissent à élaborer un document – fondé ensuite sur des mesures concrètes – dont on perçoit très tôt l'effet qu'il peut avoir sur la sécurité et la coopération en Europe : il porte directement atteinte au pacte westphalien qui commande aux relations internationales européennes depuis le XVII^e siècle³⁴. Aussi la question des principes est-elle au cœur du processus d'Helsinki, y compris quand il s'agit de discuter des deuxième et troisième corbeilles : ces principes président à l'ensemble des dispositions de la CSCE. En outre, il ne faut pas oublier que le but initial de l'URSS et de ses alliés à l'égard de la conférence est bel et bien d'obtenir la proclamation d'un certain nombre de ces normes.

La France accorde par ailleurs une attention particulière à la troisième corbeille, dont elle énonce le principe dès 1969. Là aussi, il lui importe de faire pièce au désir soviétique de *statu quo*, tout en se montrant soucieuse de ne pas provoquer

33. ANDRÉANI J., *Le Piège*, op. cit., p. 247-248.

34. Les traités de Westphalie, signés le 24 octobre 1648 et qui mettent fin aux guerres de religion, font de la souveraineté des États le socle du droit international. Au nom de ce principe, la situation intérieure, notamment politique ou religieuse, d'un pays ne peut être un sujet de conversation légitime entre États. Voir à ce sujet ANDRÉANI J., *Le Piège*, op. cit., p. 232-233.

les pays de l'Est sur les sujets les plus sensibles tels que les contacts humains ou la circulation des informations. Si, dans cette optique, elle privilégie le volet culturel de cette corbeille, son attitude évolue parallèlement au climat des relations franco-soviétiques. Lorsqu'à la fin de l'ère Pompidou, les rapports deviennent de plus en plus tendus entre les deux pays, les Français n'hésitent pas à être plus fermes.

Cependant, d'un point de vue général, ils apparaissent plus enclins à la conciliation que certains de leurs partenaires ouest-européens : la France cherche à maintenir le rôle de passerelle entre l'Est et l'Ouest que lui a assigné de Gaulle. Cela lui vaut, à l'époque de Giscard surtout, quelques remontrances de la part des huit autres pays de la Communauté européenne, d'autant que la CE joue un rôle majeur dans les négociations de la troisième corbeille : les Neuf s'appuient sur la CPE et la CSCE pour faire accepter par les États socialistes les normes et valeurs qui forgent l'identité ouest-européenne, à commencer par le respect des droits de l'homme et la liberté d'échanger et de se déplacer. Dans ce cadre, la France imagine peu à peu une répartition des tâches entre les prérogatives de la CPE et les siennes propres, dans le but de servir ses intérêts nationaux et d'asseoir son statut d'interlocuteur privilégié avec Moscou.

Quant à la deuxième corbeille, la France est loin d'en sous-estimer la portée, dans la mesure où elle peut, à terme, permettre l'accroissement des échanges commerciaux de part et d'autre du rideau de fer et combler peu à peu le fossé idéologique qui sépare l'Est et l'Ouest en matière de conceptions économiques. Toutefois, elle cherche constamment, pendant les négociations de la CSCE, à ne pas laisser la Commission européenne empiéter sur les prérogatives commerciales des pays membres de la CEE et continue de privilégier le bilatéralisme.

Au total, se dégage la certitude, chez les Français et leurs partenaires ouest-européens, que le processus d'Helsinki est autre chose qu'une accumulation de mots et de formules complexes entrecoupées par une multitude de virgules. En effet, chaque thème abordé à la CSCE rappelle, dans l'esprit des négociateurs français, une situation bien réelle : quand on parle des frontières, c'est d'abord à l'Allemagne qu'on pense ; quand on traite de la question des droits de l'homme et des contacts humains, on songe avant tout à la situation déplorable des pays de l'Est et à la répression qui touche les dissidents ; quand on discute de la coopération industrielle, on pense aux contrats d'équipement que la France essaie de faire accepter aux Soviétiques. La France a ainsi l'impression de concrétiser sa politique de détente menée depuis le milieu des années 1960. Dans ces conditions, pourquoi ne pas avoir accepté le projet de conférence plus tôt ?

Outre le dédain du général de Gaulle pour les grandes conférences multilatérales, il faut avant tout considérer les paramètres de la question allemande. Les premiers projets soviéto-polonais consistant à neutraliser l'Allemagne sont inacceptables pour les Français. Bénéficiant depuis 1945, au même titre que les États-Unis, l'URSS et la Grande-Bretagne, de droits et de responsabilités sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, ils se montrent constamment soucieux

de contrôler leur voisin germanique et de préserver leur droit de regard sur son avenir. Neutraliser l'Allemagne équivaldrait à la perte de ce droit fondamental.

Lorsque les pays du pacte de Varsovie renouvellent leur proposition dans la seconde moitié des années 1960, avec à l'esprit l'objectif de geler l'ensemble des frontières européennes, y compris la frontière interallemande, de Gaulle demeure réticent : la France ne peut rien accepter qui puisse empêcher la réunification de l'Allemagne, perçue à Paris comme le destin naturel du peuple allemand. En outre, on estime en France qu'une conférence est inenvisageable tant que la RFA n'aura pas amélioré ses rapports avec l'URSS et avec la RDA, et qu'elle n'aura pas reconnu la ligne Oder-Neisse. Par ailleurs, pourquoi la France donnerait-elle son accord à une conférence multilatérale au cours de laquelle elle risquerait de perdre le bénéfice que lui confèrent ses relations bilatérales avec l'ensemble des États d'Europe ?

La répression du printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie en août 1968 change la donne, mais pas dans le sens qu'on pourrait croire. Plutôt que de freiner le processus d'acceptation de la conférence, elle contribue à l'accélérer. Ainsi, malgré une courte période de tâtonnement, l'année 1969 voit la France commencer à élaborer sa doctrine de la CSCE. D'une part, l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie est vue comme une manifestation supplémentaire du désir russe de consacrer le *statu quo* européen ; d'autre part, on devient peu à peu conscient à Paris que Moscou ne voit dans ses rapports avec la France qu'une étape vers l'approfondissement du dialogue avec la RFA et les États-Unis. Dès lors, les Français imaginent qu'en élargissant l'ordre du jour de la CSE proposée par les Soviétiques à des thèmes de coopération variés – notamment les échanges culturels –, ce projet peut apparaître à la fois comme un instrument pour relâcher la pression sur les pays du bloc de l'Est et comme un moyen de poursuivre le dialogue avec l'URSS.

L'*Ostpolitik* de Brandt est une autre donnée à prendre en compte. Elle explique en partie l'évolution de l'attitude française à l'égard de la CSE au début du mandat de Georges Pompidou : la crainte que le rapprochement germano-soviétique ne conduise les Allemands à échanger la réunification contre la neutralisation mène les Français à voir dans l'idée de conférence une façon d'encadrer l'*Ostpolitik*. Cela ne veut néanmoins pas dire que Pompidou ne soutient pas la politique de Brandt, bien au contraire³⁵. L'embellie du dialogue entre Bonn et Moscou, la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse comme « frontière d'État occidentale de la république populaire de Pologne » par la RFA puis la normalisation des rapports inter-allemands éloignent le spectre d'une conférence qui ne ferait que confirmer le *statu quo* territorial en Europe : les Allemands ont eux-mêmes reconnu la division

35. L'idée selon laquelle Pompidou aurait été hostile à l'*Ostpolitik* s'est répandue dès les années 1970, donc bien avant l'ouverture des archives. On la trouve notamment chez Kissinger qui ne fait pas dans la demi-mesure : il justifie la méfiance du président français par la crainte d'une résurrection du nationalisme allemand provoquée par la politique de Brandt vis-à-vis de l'Europe de l'Est. KISSINGER H., *À la Maison Blanche, 1968-1973*, op. cit., p. 440.

de leur nation en deux États. Il reste que la reconnaissance de la RDA et l'entrée des deux Allemagne à l'ONU font craindre aux Américains, aux Britanniques et aux Français une remise en cause de leurs droits et responsabilités sur Berlin et l'Allemagne dans son ensemble : les trois puissances veulent préserver leur droit de regard sur l'avenir de la question allemande. C'est l'un des enjeux des négociations quadripartites sur Berlin de 1970-1971.

Il ne faut cependant pas voir dans le désir de la France de contrôler l'*Ostpolitik* et dans son acharnement à défendre les droits quadripartites les preuves d'une réticence à toute idée de réunification. Au contraire, le président Pompidou tient à faire en sorte que rien ne puisse ruiner les espoirs du peuple allemand d'être un jour réunifié au sein d'un même État. Ainsi les Soviétiques échouent à créer une communauté de vues franco-soviétiques sur le maintien de la division allemande. Le plus surprenant est que s'est forgée, dans l'esprit de l'opinion publique et de beaucoup d'universitaires et de journalistes, une véritable légende selon laquelle la France éprouverait un attachement inconditionnel à l'existence perpétuelle des deux Allemagne. Nombre de travaux sur la période n'ont pas hésité à faire de la France un pays dont le ressentiment à l'égard des Allemands serait si fort qu'il ne permettrait pas à ces derniers de pouvoir un jour se retrouver ; par conséquent, ces mêmes travaux présentent les dirigeants français de Charles de Gaulle à François Mitterrand en passant par Georges Pompidou³⁶ et Valéry Giscard d'Estaing comme des irréductibles de la division allemande³⁷. Or, cette affirmation est fautive. La France est l'un des meilleurs alliés de la RFA dans la défense de la prétention du peuple allemand à être un jour réuni.

Les archives consultées nous renseignent enfin sur la place que la France attribue à l'Alliance atlantique durant le processus d'Helsinki. Là encore, l'idée qui veut que les Français ignorent volontairement l'Otan au moment où l'Ouest tente de dégager une attitude commune sur la conférence et son ordre du jour est infondée, bien que fréquemment mise en avant. La France ne peut en réalité pas se passer de la consultation permanente avec ses alliés : d'une part parce que jusqu'en 1973, les Européens de l'Ouest ne disposent pas des moyens suffisants pour coordonner leurs positions *via* la CPE, d'autre part parce que l'Otan a derrière elle plus de vingt ans d'expérience de la négociation multilatérale et qu'elle est donc parée pour faire face au mastodonte diplomatique que constitue la CSCE.

Dans cette perspective, une attention particulière doit être portée aux relations qu'entretient la France avec les États-Unis tout au long de la période. Paris et Washington ont chacun leur propre vision de la détente et de la sécurité

36. SOUTOU G-H., *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, p. 320.

37. La controverse la plus fameuse sur ce sujet concerne l'attitude de François Mitterrand à l'égard du processus de réunification allemande en 1989-1990. Des travaux réalisés dans les années 1990 ont accusé le président de la République d'avoir freiné la marche des événements : COHEN S. (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, Presses universitaires de France, 1998 ; ZELIKOW P., RICE C., *Germany Unified and Europe Transformed : A Study in Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press, 1995. La réalité est bien plus complexe que cela et, surtout, différente, comme le démontre Frédéric Bozo, archives à l'appui, dans *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

européenne ; ces conceptions s'affrontent, s'entrecroisent, se rejoignent parfois, mais elles créent surtout une tension quasi permanente au sein de l'Alliance, qui atteint son paroxysme sous la présidence de de Gaulle et à la fin de l'ère Pompidou. Les aléas des rapports franco-américains expliquent de ce fait nombre de prises de position de la part des deux États concernés, mais aussi de leurs alliés et de l'URSS, sur la sécurité et la coopération en Europe au cours de la conférence et des années qui la précèdent. Néanmoins, il est important de souligner que, contrairement à une croyance tenace, les relations entre la France et les États-Unis ne sont pas constamment mauvaises. Nous verrons que l'entente entre les deux pays permet, notamment dans les années 1969-1972 et 1974-1975, des avancées spectaculaires.



Nous avons choisi de procéder à l'analyse de la politique de la France à l'égard du processus d'Helsinki en deux temps. Les trois premiers chapitres adoptent une logique chronologique et s'intéressent au processus français d'acceptation de la CSCE puis à la façon avec laquelle Paris aborde la conférence du début de la décennie 1970 jusqu'à la signature de l'Acte final. Les trois chapitres suivants sont consacrés aux trois grands thèmes traités à Helsinki et à Genève au cours des années 1972-1975, à savoir la sécurité européenne proprement dite, la circulation des hommes, des informations et des idées, et enfin la coopération économique, scientifique et technique³⁸.

38. Pour des raisons de clarté, l'aspect méditerranéen de la CSCE – la sécurité en Méditerranée est intégrée dans l'ordre du jour de la conférence à la demande des pays du Maghreb – n'est pas abordé dans cet ouvrage. Se reporter à : BADALASSI N., « Sea and Détente in Helsinki. The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972-1975 », in CALANDRI E., CAVIGLIA D., VARSORI A. (dir.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Londres, I.B.Tauris, 2012 ; BADALASSI N., « Un autre rideau de fer ? L'impact de la question chypriote sur le processus d'Helsinki », in BADALASSI N., BEN HAMOUDA H. (dir.), *Les pays d'Europe orientale et la Méditerranée. Relations et regards croisés, 1967-1989*, Les cahiers Irice n° 10, Paris, 2013.