

Wojciech Prażuch

Université pédagogique de Cracovie¹

Les enjeux de la diplomatie belge face aux initiatives polonaises visant à créer une zone dénucléarisée en Europe centrale. Les coulisses de la visite de Paul-Henri Spaak à Varsovie en décembre 1963

Introduction : l'OTAN et la Belgique face au plan Rapacki

L'idée de créer une zone exempte d'armes nucléaires en Europe remonte au milieu des années 1950, quand seuls les États-Unis, l'URSS et le Royaume-Uni étaient en possession d'armes nucléaires. En 1956, Moscou proposa à Washington d'interdire le stationnement d'armes nucléaires en Europe². L'année suivante, plus de 10 ans avant la signature du Traité sur la non-prolifération (TNP), voulant empêcher la nucléarisation de la RFA et le déploiement d'armes nucléaires soviétiques sur son territoire, le gouvernement de Varsovie avança son propre plan, connu sous le nom de plan Rapacki, du nom d'Adam Rapacki, ministre des Affaires étrangères.

1 Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un projet financé par le Centre national de la recherche scientifique polonais (National Science Centre, Poland, research project 2018/30/M/HS3/00153).

2 Jozef Goldblat, « Nuclear-Weapon-Free Zones: A History and Assessment », *The Nonproliferation Review*, Spring–Summer 1997, p. 18.

Le projet, consulté en mai 1957 avec les alliés du bloc de l'Est à l'occasion d'une conférence à Berlin-Est, fut présenté le 2 octobre 1957, lors de la 12^e session de l'Assemblée générale des Nations unies. Rapacki lança alors une proposition qui stipulait que la Pologne abandonnerait la production et le stockage d'arsenaux nucléaires sur son territoire, si des engagements similaires étaient pris par les deux États allemands et la Tchécoslovaquie. L'utilisation d'armes nucléaires dans cette zone devait être interdite et un appareil de contrôle approprié devait être créé. Toute l'importance du plan apparut en décembre 1957 et en janvier 1958, lorsqu'il fut repris par Nikolaï Boulganine, président du Conseil des ministres de l'Union soviétique, mais, au départ, il s'agissait d'une manifestation de l'autonomie politique de la Pologne d'après 1956, qui croyait que les États satellites regagnaient une certaine indépendance vis-à-vis de Moscou³.

Le moment était propice. Les négociations sur le désarmement étaient dans une impasse, et au lendemain du lancement de Spoutnik le 4 octobre 1957, la conviction qu'il était grand temps de tenter de faire de nouveaux efforts devenait générale. Le plan bénéficiait d'un certain malaise devant l'installation sur les territoires des pays membres de l'OTAN de rampes atomiques. Il semblait faire appel à un courant d'opinion occidentale favorable au désengagement sur la base de la ligne de démarcation Est-Ouest. Enfin, en Allemagne, sous l'influence des déclarations du parti social-démocrate, une frange de l'opinion était devenue sensible à l'argument selon lequel l'armement nucléaire de la RFA entraînerait *ipso facto* une accentuation de la division de l'Europe en deux blocs⁴.

Tout en paraissant limitée – elle n'impliquait ni le retrait des États désatomisés des pactes dont ils faisaient partie, ni leur démilitarisation – la proposition Rapacki entraînait de nombreuses répercussions sur le plan international. La préoccupation principale de Varsovie était claire pour les Occidentaux : empêcher l'armement nucléaire de la RFA et affaiblir sa position, renforcer les divergences entre les pays occidentaux et créer entre l'Allemagne et la Pologne une situation susceptible de faciliter un

3 L'URSS aurait réagi à contrecœur à l'idée de Rapacki, estimant qu'il pourrait perturber l'équilibre au détriment de l'Union soviétique et serait lu comme un signe de faiblesse du bloc de l'Est. Cependant, au moment où Moscou se rendit compte qu'il ne serait pas possible de compter sur la faveur de l'Allemagne de l'Ouest, son attitude envers l'initiative polonaise changea. Bogdan Koszel, « Bezpieczeństwo Polski w okresie zimnej wojny », *Przegląd strategiczny*, n° 8, 2015, p. 69.

4 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Belgique, Direction générale P, Direction P. I/C, Bruxelles, 3 février 1958, Circulaire d'information n° 2.

jour la discussion de la délicate question de la ligne Oder-Neisse⁵. Si, sur le plan militaire, compte tenu de la portée des engins nucléaires, la conception n'avait pas un grand intérêt pratique, elle mettait en ligne de mire les conceptions du chancelier Adenauer et impliquait la reconnaissance *de facto* de l'Allemagne de l'Est. Qui plus est, comme le notait M. J. Delvaux de Fenffe du ministère des Affaires étrangères de Belgique, les propositions polonaises avaient l'inconvénient d'imposer, sans aucune contrepartie, des limitations particulières à un pays membre de l'OTAN sans les appliquer aux autres. Elles risquaient donc de créer une première brèche dans la solidarité atlantique⁶. Enfin, comme Guy Mollet le remarquait en 1959, créant une zone de désengagement, le plan Rapacki risquait de conduire au retrait total d'Europe des forces des États-Unis et « les Américains étant partis – ajoutait-il – ce serait l'écroulement moral et politique dans la majorité des pays de l'Ouest de l'Europe⁷ ».

Comme il fallait s'y attendre, Bonn était franchement opposée à tout accord qui tendrait à renforcer les prétentions de « la République de Pankow » au statut international. En réalité, tout projet de zone dénucléarisée en Europe centrale fut compromis en septembre 1957, au moment de la victoire électorale de la *Christlich Demokratische Union* (CDU), car la politique de sécurité ouest-allemande était déterminée depuis 1949 par le concept de l'intégration à l'Ouest, conçu par le premier chancelier de la RFA, un fervent partisan de la politique de l'« endiguement⁸ ». La RFA avait par conséquent une attitude essentiellement suspicieuse de toute conception qui pût la séparer de ses alliés occidentaux, y compris des divers plans de « désengagement » militaire, tels que les plans Van Zeeland, Eden et Rapacki⁹.

5 Wojciech Materski, Waldemar Michowicz (dir.), *Historia dyplomacji polskiej (połowa X–XX w.)*. T. 6: 1944/1945–1989, Warszawa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2010, p. 600–601.

6 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Belgique, n° P.II/36/57/5123, J. Bouha/JD, Le Directeur général, J. Delvaux de Fenffe, Note pour le Ministre des AE, Bruxelles, 13 novembre 1957, p. 3.

7 Assemblée nationale, séance du 30 avril 1959, p. 405.

8 Hans-Dieter Lucas, « Sécurité et détente: Dimensions historiques et problèmes actuels de la politique de sécurité ouest-allemande », *Études internationales*, vol. 15, n° 3/1984.

9 Le plan du ministre britannique, Anthony Eden, reposait sur la conclusion d'un pacte de sécurité entre les Alliés et l'Allemagne et la création d'une zone démilitarisée en Europe centrale, afin de faciliter la réunification allemande (1955). Selon le plan du secrétaire d'État belge, Paul van Zeeland, lancé en 1953, les troupes américaines et britanniques se déplaceraient vers la France et le Benelux, tandis que les

Néanmoins, l'intérêt que le plan Rapacki suscita dans l'opinion occidentale rendait essentielle l'adoption d'une position commune des pays de l'OTAN, le problème réel étant de combattre sur le plan politique ce qui, à première vue, apparaissait à l'opinion comme une idée raisonnable¹⁰. Finalement, après un examen approfondi et en dépit des divergences d'opinion entre la RFA et le Royaume-Uni¹¹, la réaction de l'OTAN fut franchement négative. À la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord du 19 décembre 1957, les pays membres du pacte intégrèrent l'utilisation d'armes nucléaires « tactiques » en Europe dans leurs plans de défense. En janvier 1958, Washington déclara que le plan Rapacki était contraire à la stratégie, appliquée depuis 1953, laquelle exigeait une capacité nucléaire intégrée dans les forces du bouclier OTAN. Le 23 janvier 1958, en dépit de la position critique du Parti social-démocrate (SPD), le Bundestag approuva la position négative du gouvernement face au plan Rapacki et le 25 mars 1958, il l'autorisa à équiper la *Bundeswehr* d'armes et de missiles nucléaires.

Comme on le voit, l'OTAN n'était pas disposée à considérer le plan Rapacki comme une base sérieuse de négociations, puisque ses dispositions se traduisaient stratégiquement d'une façon défavorable à l'Occident, étant donné la profondeur différente de l'organisation des forces armées de part et d'autre du rideau de fer. Même si des inspections dans les pays de la zone – ou l'exploitation de différends éventuels (entre l'URSS et ses alliés) – offraient aux pays occidentaux des possibilités d'action, ces dernières ne présentaient pas d'avantages suffisamment importants pour accepter de compromettre leur sécurité. Par ailleurs, le projet polonais allait à l'encontre des propositions approuvées par l'OTAN en août 1957, prévoyant une inspection destinée à empêcher toute attaque surprise dans une large zone européenne¹². Certes, les Polonais reconnaissaient qu'un contrôle effectif était nécessaire, mais ils ne firent aucune proposition

forces soviétiques seraient stationnées à l'Est de la Vistule. En échange, l'Allemagne réunifiée reconnaîtrait la frontière Oder-Neisse. La proposition fut jugée irresponsable aussi bien par les Soviétiques que par l'Allemagne de l'Ouest. Zoltán Maruzsa, *Denuclearization in Central Europe? The Rapacki Plan during the Cold War*, Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, 2008, p. 225–264, version en ligne, p. 3.

10 Conseil de l'Atlantique Nord, *Opinion des États-Unis sur le plan Rapacki*, Paris, 24 janvier 1958, C-M (58) 14, Classified, https://archives.nato.int/opinion-des-etats-unis-sur-le-plan-rapacki-note-de-la-delegation-des-etats-unis;isad?sf_culture=fr (consulté le 13 novembre 2020).

11 Wojciech Materski, Waldemar Michowicz (dir.), *Historia dyplomacji polskiej*, op. cit., p. 472–473.

12 Conseil de l'Atlantique Nord, *Opinion des États-Unis sur le plan Rapacki*, Paris, 24 janvier 1958, C-M (58) 14, Classified, <https://archives.nato.int/>

concrète à ce sujet, puisque, pour eux, l'obtention d'un accord sur le principe importait plus, fût-il partiel ou limité à des déclarations unilatérales.

Nonobstant ces fermes décisions, bon nombre d'hommes politiques occidentaux estimaient que les idées du plan Rapacki pourraient réapparaître tôt ou tard comme base de départ d'une négociation sur un plan plus large. La proposition séduisait par la perspective de conduire, *in fine*, à l'unification allemande et à la libération de l'Europe centrale de toute occupation étrangère. Victor Larock, ministre belge des Affaires étrangères la qualifia en 1958 d'idée attrayante, quoique trop limitée, car de part et d'autre de la zone en question, des bases aériennes et des rampes de lancement permettaient d'opérer des bombardements atomiques à la fois sur la zone et dans les régions situées en deçà et au-delà¹³. Selon le gouvernement belge de l'époque, pour conjurer réellement le danger d'une guerre atomique, il fallait, d'une part, mettre sous contrôle international toute production d'armements atomiques et toute implantation de stocks nucléaires, et, d'autre part, organiser, de l'Atlantique à l'Oural, un système international d'inspection portant sur les dépôts d'armes de toute nature¹⁴.

Le 14 février 1958, en vue de répondre à ces objections, une forme plus élaborée du plan Rapacki fut présentée. Elle prévoyait un système approprié de contrôle (terrestre et aérien) comprenant un réseau de postes d'inspection regroupant des représentants de l'OTAN et du traité de Varsovie ainsi que d'États non alignés. Le 4 novembre 1958, la Pologne présenta une troisième version, assortie de modalités d'application en deux phases qui s'inspirait des suggestions norvégiennes¹⁵. La première phase ne prévoyait que l'interdiction de la production et de l'acquisition d'armes nucléaires par les pays compris dans la zone, et le gel des armements nucléaires dans le territoire en question. La dénucléarisation complète ne devait s'effectuer que lors de la seconde phase. Cette mesure allait de pair avec des réductions convenues en ce qui concerne les forces conventionnelles. Les puissances nucléaires s'engageraient à ne pas employer d'armes nucléaires contre la zone et un organe de contrôle serait établi pour vérifier la mise en œuvre du plan.

opinion-des-etats-unis-sur-le-plan-rapacki-note-de-la-delegation-des-etats-unis;isad?sf_culture=fr (consulté le 13 novembre 2020).

13 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Direction générale P, Direction P. I/C, Bruxelles, 3 février 1958, Circulaire d'information n° 2.

14 Ibid.

15 Wojciech Materski, Waldemar Michowicz (dir.), *Historia dyplomacji polskiej*, op. cit., p. 475.

Les gouvernements de l'OTAN continuèrent cependant d'estimer que le plan entraînerait un déséquilibre militaire grave, puisque les mesures envisagées ne s'appliqueraient pas aux armes nucléaires situées dans certaines parties du territoire de l'URSS¹⁶. La plupart de leurs objections de nature militaire avaient trait à son second stade. Mais le gel des têtes nucléaires, l'essence de la proposition, était, lui aussi, inacceptable, chaque limitation de forces leur laissant moins de sécurité qu'ils n'en avaient. Qui plus est, les « pays démocratiques » ne pouvaient pas isoler la proposition Rapacki et elle seule de toute l'offensive de dénucléarisation développée par Moscou « latéralement » : en Europe du Nord (la campagne pour la neutralisation de la Baltique) et au sud, dans les Balkans¹⁷. En effet, les propositions soviétiques faites aux Scandinaves et aux Italiens montraient qu'il s'agissait désormais d'une tentative d'« aboutir à une neutralisation progressive de l'Europe permettant la reprise du système de subversion en chaîne¹⁸ ». Simultanément, l'URSS et les partis communistes occidentaux multipliaient des pressions à l'égard de tous les pays européens de l'OTAN, afin qu'eux aussi excluent de leur territoire les armes atomiques et les rampes de lancement.

Compte tenu de l'intérêt croissant que suscitaient, dans le monde entier, les efforts visant à interdire une plus ample prolifération des armes nucléaires, la Pologne présenta une nouvelle version de son plan dans un mémorandum du 28 mars 1962 adressé au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement. Pour l'essentiel, le plan était similaire à la proposition de novembre 1958, mais plus détaillé, et prévoyait qu'en plus des pays initialement prévus, la zone envisagée serait ouverte à tout État européen qui désirerait en faire partie. Le contexte de cette relance était différent : formé par l'idée soviétique d'un désarmement universel, soumise aux Nations unies en septembre 1959, ainsi que la tentative de l'URSS d'accélérer les négociations de désarmement en référence au mémorandum du 26 septembre 1961. Marian Naszkowski, vice-ministre des Affaires étrangères

16 Nations unies, Assemblée, octobre 1980. Distr. Générale, A/35/416, 8 octobre 1980, Trente-cinquième session (Point 48 c) de l'ordre du Jour, *Désarmement général et complet*, p. 35-36.

17 Le 14 janvier 1958, dans une lettre au Premier ministre du Danemark, Boulganine suggéra une zone désatomisée nordique. Plus tard, dans une lettre adressée au chef du gouvernement italien, il souligna que l'installation de rampes de lancement en Italie mettrait en péril la Yougoslavie et l'Albanie. Voir Irina Gridan, « Le plan Stoica et les relations entre la Roumanie et la Grèce au tournant de la guerre froide (1957) », *Cahiers balkaniques*, n° 44, 2016, <http://journals.openedition.org/ceb/9664> (consulté le 19 novembre 2020).

18 République française, Assemblée nationale, 2^e séance du 16 janvier 1958.

de la Pologne populaire, estimait que les initiatives soviétiques poussaient les États occidentaux à se tenir sur la défensive et permettaient d'obtenir le soutien des États neutres et de l'opinion mondiale¹⁹. Cependant, dans l'atmosphère tendue qui suivit l'échec du débarquement des rebelles cubains dans la baie des Cochons, en avril 1961, le plan polonais modifié fut considéré comme une nouvelle manœuvre soviétique.

Le gouvernement Lefèvre-Spaak face aux défis de la détente (1961–1964)

En décembre 1960, à l'époque où l'administration Kennedy commençait à agir sur la scène internationale, Paul-Henri Spaak annonça sa démission du poste de Secrétaire général de l'Alliance atlantique. Frustré par l'absence de progrès dans l'élargissement des consultations politiques au sein de l'OTAN, il considérait que les trois grands de l'OTAN (les USA, la Grande-Bretagne et la France) risquaient de déclencher de forts courants de neutralisme parmi les membres « sensibles » du pacte²⁰. Il rejetait avec véhémence leurs déclarations ambivalentes sur la « direction tripartite mondiale », persuadé que de Gaulle, déterminé à profiter de la faiblesse du leadership américain, désirait non pas une Europe au sein d'une communauté atlantique forte, comme Spaak et d'autres « Européens » l'avaient toujours souhaité, mais une Europe de plus en plus indépendante des États-Unis, sous contrôle français, avec une Grande-Bretagne maintenue à une distance amicale²¹.

Revenu à la politique belge, Spaak devint ministre des Affaires étrangères et vice-Premier ministre dans un gouvernement de coalition formé le 25 avril 1961 sous la direction de Théo Lefèvre (jusqu'au 28 juillet 1965). L'atmosphère internationale demeurait très tendue. L'assouplissement des relations Est-Ouest, à la suite de la visite de Khrouchtchev aux États-Unis en 1959, fut menacé par les événements survenus en 1960–1962. Kennedy avait beau faire preuve de fermeté à l'égard de Moscou pour avoir une bonne position dans d'éventuelles négociations sur les essais nucléaires et le statut de Berlin-Ouest, la crédibilité de l'administration américaine était minée par la destruction de l'avion espion U2 en mai 1960, par l'échec de l'intervention

19 Wojciech Materski, Waldemar Michowicz (dir.), *Historia dyplomacji polskiej*, op. cit., p. 603–604.

20 Christian Nünlist, *Die westliche Allianz und Chruschtschows Aussenpolitik. Eisenhower, Kennedy und politische Kooperation in der Nato, 1955–1963*, Zurich Open Repository and Archive University of Zurich, 2013, p. 328

21 Ibid., p. 330.

dans la baie des Cochons et la guerre civile au Laos. La guerre froide allait bientôt atteindre de nouveaux sommets : le 13 août 1961, la construction du mur de Berlin commença et, en octobre 1962, le conflit cubain s'intensifia.

Convaincu du rôle croissant des petits États sur l'arène européenne, Spaak désirait jouer un rôle de médiateur. Il savait que leur crédibilité pouvait être fondée sur les leçons de leur passé tumultueux, mais aussi sur le fait que nul ne pouvait les accuser de nourrir de noirs desseins impériaux. Il y avait également d'autres motivations. Tout d'abord, discréditée à cause du dossier congolais, la diplomatie belge cherchait à redresser l'image du pays. Deuxièmement, afin de contrer la menace communiste, Kennedy plaida le 25 juillet 1961 pour une augmentation des dépenses militaires américaines, tout en adressant à ses partenaires de l'Alliance des propositions allant dans le même sens. Or, sur le plan intérieur, cela présentait pour ces derniers de grandes difficultés. André de Staercke, représentant permanent de la Belgique auprès de l'OTAN (Belotan), précisait que pour son pays le renforcement du bras armé de l'Alliance devait s'accompagner de solutions diplomatiques sur Berlin, en vue d'ouvrir la voie à la négociation²². Lors de réunion secrètes du Conseil de l'OTAN, des alliés, dont la Belgique, tentaient d'exhorter Washington à ouvrir des pourparlers avec Moscou et à encourager la détente. Cependant, on ne savait pas quels étaient exactement les intérêts vitaux des pays démocratiques. Spaak estimait, quant à lui, qu'il fallait prendre les devants immédiatement car, sinon, les pays occidentaux n'auraient qu'à s'incliner devant les faits accomplis. Considérant que Moscou pouvait signer un traité de paix avec la RDA et lui céder ses droits sur Berlin, à la réunion ministérielle de l'UEO du 1^{er} août 1961, à quelques jours du début de la construction du mur de Berlin, il exposa l'objet d'une éventuelle négociation en déclarant qu'il était impossible de vouloir négocier l'ensemble de la question allemande. En revanche, comme le problème de Berlin était, selon lui, un moyen d'échange pour l'URSS, il croyait qu'une négociation par étapes pourrait s'engager à condition de préserver certains acquis tels que l'autodétermination des Berlinoïses et le maintien des troupes occidentales²³. Dans ce processus, le rôle de l'Europe pourrait être, selon lui, essentiel et les concessions occidentales pourraient inclure un traité de paix entre l'Union soviétique et la RDA. Spaak acceptait également l'idée de déplacer le siège de l'ONU de New York à Berlin-Ouest dans un acte

22 Christian Nünlist, *Die westliche Allianz...*, op. cit., p. 368.

23 Michel Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 623–624.

symbolique²⁴. Le 7 août, il exposa ses idées à Dean Rusk et à Adenauer et le lendemain De Staercke les présenta devant le Conseil atlantique²⁵.

Le 29 août 1961, Spaak reçut le chargé d'affaires d'URSS, puis, le 12 septembre, Khrouchtchev l'invita officiellement à Moscou. Sachant que plusieurs questions liées directement ou indirectement à la détente devaient être réglées à la source, le ministre belge informa l'OTAN à l'avance qu'il essaierait de connaître les intentions soviétiques. Or, sa mission de médiation fut éclipsée par la perspective de pourparlers exploratoires américano-soviétiques et si Thomas K. Finletter, ambassadeur des USA auprès de l'OTAN, approuvait l'initiative, d'autres chancelleries exprimaient des préoccupations, leurs réactions allant du scepticisme (Londres) à l'hostilité (Bonn).

La visite à Moscou eut lieu le 19 septembre. La longue carrière politique de Spaak lui permit de parler à Khrouchtchev en homme d'État égal, plus riche en expérience politique que le dirigeant soviétique. En effet, Spaak était le seul ministre des Affaires étrangères occidental à avoir occupé un tel poste avant la Seconde Guerre mondiale. À Moscou, il se déclara un ardent partisan des pourparlers soviéto-américains et présenta un plan progressif : régler d'abord la question de Berlin, puis, après avoir conclu un traité de paix avec la RDA, entamer des pourparlers de désarmement. Quant à ces derniers, dans la première phase, ils impliqueraient la conclusion du pacte de non-agression OTAN-Pacte de Varsovie, puis l'élaboration d'un plan de maîtrise des armements dans une zone restreinte, enfin un désarmement contrôlé. Cette séquence devait contribuer à créer une atmosphère de confiance et à développer des méthodes de contrôle efficaces²⁶. Les questions de l'Allemagne et de la reconnaissance *de jure* de la RDA devaient – à son avis – être reportées pour une durée indéterminée²⁷.

24 Christian Nünlist, *Die westliche Allianz...*, op. cit., p. 368.

25 URSS – Voyage de Spaak. Réflexions sur la question de Berlin (3 août 1961), File: PHS-353 1961 – 1961, compte-rendu de l'entrevue entre M. Spaak et M. Rusk le 7 août 1961, télégrammes, compte-rendu de la rencontre entre M. Khrouchtchev et M. Spaak (notes prises par M. Cools), <https://archives.eui.eu/files/inventories/15282.pdf> (consulté le 6 septembre 2020).

26 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Département IV, Division Belgique [désormais DIV O-Bg] 221/28/61, La position de la Belgique face à certains problèmes internationaux, Ambassade de Pologne à Bruxelles, n° 242/136/61, Jerzy Dudziński, Chargé d'Affaires a.i. au camarade T. Wiśniewski, Vice-Directeur du Département IV, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 27 septembre 1961, Deux notes sur les pourparlers Khrouchtchev-Spaak, l'ambiance après le retour de Spaak de Moscou, DIV O-Bg 221/23/61.

27 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 23/12/62, 10 octobre 1962.

À peine rentré de Moscou, le 21 septembre, Spaak transmit une copie de son rapport au Conseil permanent de l'OTAN à Paris. Il y eut ensuite un échange de correspondance dans lequel Khrouchtchev précisa plusieurs points et confirma sa volonté de conclure un pacte de non-agression. Si Spaak était persuadé que l'atmosphère était favorable à des négociations sérieuses, l'accueil par le Conseil fut glacial. Seul Jens M. Boyesen, de Norvège, soulignait les aspects positifs du rapport du ministre belge, tandis que les représentants britannique, français et allemand, refusèrent de développer des contre-propositions occidentales aux propositions soviétiques²⁸. Sir Paul Mason déclara que l'URSS ne désirait qu'inciter le diplomate belge à faire pression sur les Alliés²⁹. Les Américains considéraient de leur côté que l'URSS n'était pas prête à négocier et qu'il fallait laisser à Dean Rusk, secrétaire d'État, le soin de « débroussailler » le terrain. À la fin du mois d'octobre 1961, Douglas MacArthur, l'ambassadeur américain à Bruxelles, conseilla à Spaak d'agir plus modérément dans le conflit Est-Ouest. À l'en croire les rapports polonais, l'accueil froid que lui avaient réservé les partenaires de l'OTAN déçut Spaak et lui fit étouffer son enthousiasme. Il aurait même déclaré devant ses collaborateurs qu'il était nécessaire de se demander si la Belgique ne devrait pas s'engager sur la voie du neutralisme³⁰. Lors de la session ministérielle de l'OTAN à Paris, le 13 décembre 1961, il fit cette remarque amère : « La position adoptée au Conseil permanent par quelques pays, peu nombreux, qui sont déterminés à ne prendre part à aucune négociation qui aurait lieu sous la menace est une position entièrement négative³¹ ».

En revanche, sur le plan intérieur, la mission à Moscou, présentée comme une initiative de l'URSS, fut généralement approuvée et son influence sur l'opinion était globalement positive³². Dans les cercles parlementaires, il y eut en effet un changement majeur d'opinion en faveur des négociations. Même des hommes politiques hostiles au gouvernement, tels que le baron Nothomb, évoquaient la nécessité de reconnaître les faits

28 Christian Nünlist, *Die westliche Allianz...*, op. cit., p. 370.

29 Michel Dumoulin, op. cit., p. 626

30 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 221/29/61, 14 novembre 1961, La suite de l'activité de Spaak.

31 Michel Dumoulin, p. 626. Fondation Paul-Henri Spaak, 298/5600, NATO, C-R (61) 64, p. 12-13.

32 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 221/28/61, Jerzy Dudziński, Chargé d'Affaires a.i. au camarade T. Wiśniewski, Vice-Directeur du Département IV, Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 27 septembre 1961, Ambiance après le retour de Spaak de Moscou.

(Allemagne de l'Est) et de régler la question de Berlin de manière à empêcher la RFA de chauffer les humeurs en Allemagne de l'Est.

Spaak continua par la suite à considérer qu'il existait de réelles possibilités de résoudre les questions litigieuses par des moyens pacifiques. En préparation des entretiens avec Kennedy qui eurent lieu en novembre 1961 à Washington, fort du soutien de Hugh Gaitskell et de Guy Mollet, le ministre belge organisa à Bruxelles une réunion de dirigeants socialistes où il tenta de persuader les représentants du SPD, Herbert Wehner et Erich Ollenhauer, de prendre une position plus favorable sur les négociations relatives à Berlin³³. En novembre 1961, à Washington, il présenta à Kennedy une transcription certifiée des pourparlers de Moscou en tentant de le convaincre qu'il devrait entamer les pourparlers le plus tôt possible, quitte à le faire sans le soutien de Paris.

Il est vrai que, persuadé qu'à la suite de la déstalinisation et du conflit idéologique URSS-Chine, la politique soviétique semblait s'orienter vers la coexistence pacifique, Spaak approuvait les lignes générales de la politique de l'administration Kennedy. Pour lui, négocier c'était donc tenir compte de la réalité³⁴. Il revint sur la question le 21 novembre 1961 à Washington, dans son discours devant le National Press Club où il dit : « J'affirme dans les termes les plus absolus que la négociation n'est pas une preuve de faiblesse. On peut aussi négocier quand, sûr de la justesse de sa cause, on a décidé de la défendre et de la remporter de manière raisonnable³⁵ ». Telle fut la leçon que le représentant d'un pays qui se voit comme une terre d'élection du compromis en politique donnait aux chancelleries des grandes puissances. Plus tard, il réaffirma cette position, notamment le 15 décembre 1962, au Conseil des ministres de l'OTAN, où il se prononça en faveur de négociations voire de la nécessité de les provoquer. De même, il se déclara maintes fois pour la conclusion du traité de non-agression entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie : d'abord, dans une interview pour *De Standaard* du 25 janvier 1963, puis, dans son exposé sur la politique étrangère du 19 mars 1963, enfin, à la session du Conseil de l'OTAN à Ottawa en mai 1963, même si ses idées ne furent accueillies favorablement ni par

33 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 221/44/61/2, Varsovie, 11 décembre 1961, Note relative à l'activité politique courante de Spaak.

34 Paul-Henri Spaak, Interview exclusive au *Vooruit* du 21 juin 1963.

35 https://www.cvce.eu/obj/discours_de_paul_henri_spaak_sur_le_statut_de_berlin_washington_21_novembre_1961-fr-263ba718-4d6e-44da-a89e-d2a67125e5ec.html (consulté le 21 novembre 2020).

Dean Rusk ni par Alec Douglas-Home³⁶. Le 15 mai 1963, dans une interview pour *Izvestia*, Spaak déclarait : « le pacte peut devenir un élément très positif dans le domaine de l'amélioration des relations entre les deux systèmes³⁷ ».

La période qui nous intéresse correspond aussi à la création des relations plus étroites entre les pays du Benelux sur le plan économique et celui de l'intégration politique motivée par la suprématie croissante des grands Européens. En effet, la visite triomphale de De Gaulle en Allemagne du 4 au 9 septembre 1962, événement qui marqua le rapprochement franco-allemand, rencontra la réticence manifeste de la Belgique et des Pays-Bas d'où l'insistance sur la poursuite de l'adhésion à la CEE de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Norvège³⁸. Le ministre belge soutenait l'idée d'une Europe supranationale, y voyant des conditions pour limiter l'avantage des grands partenaires. Lors de la séance de la Chambre des représentants du 11 décembre 1963, il déplorait, que, depuis avril 1962, l'idée de l'Europe politique n'eût fait aucun progrès. Au printemps 1962, la Belgique avait contribué au rejet du concept français d'une Europe des patries. Les hommes politiques belges critiquaient également le traité franco-allemand de 1963, en répondant par la négative à la question de savoir s'il était conforme à l'esprit et à la fonction de la Communauté³⁹. Dans une interview accordée le 25 octobre 1963 à une chaîne de télévision allemande, Henri Fayat, ministre adjoint des Affaires étrangères de Belgique, déclarait : « (...) le précédent du comité Fauchet a démontré que le gouvernement français n'acceptera pas de propositions qui rendraient possibles des progrès positifs dans le sens d'une solution communautaire⁴⁰ ».

Les préparatifs de la visite de Paul-Henri Spaak à Varsovie

En 1962, fort occupé par le Congo et la construction européenne, Spaak resta attentif à la possibilité d'une négociation avec le bloc de l'Est. Dès 1961,

36 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV 17/51/6, 9 septembre 1963, Note de Łobodycz.

37 Paul-Henri Spaak, Interview exclusive au *Vooruit* du 21 juin 1963.

38 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, *Biuletyn Tygodniowy MSZ* [Bulletin hebdomadaire du MAE], n° 12/62, p. 14-15, Spaak sur certains problèmes internationaux.

39 *Cahiers mensuels de documentation européenne*, avril 1963, p. 47, <http://aei.pitt.edu/41369/1/A5418.pdf> (consulté le 25 octobre 2020).

40 *Cahiers mensuels de documentation européenne*, novembre 1963, p. 6, <http://aei.pitt.edu/41375/1/A5424.pdf> (consulté le 27 octobre 2020).

il commença à sonder les possibilités d'une plus grande offensive diplomatique, ceci en vue d'apprendre par les voies diplomatiques ce que voulaient exactement les alliés des Soviétiques. Comme l'écrit M. Dumoulin, le cas de la Pologne, dont l'ambassadeur à Paris avait été mêlé aux entretiens que Spaak avait eus avec Vinogradov, servit de test à cet égard⁴¹. En décembre 1961, Jan Wasilewski, ambassadeur de la République populaire de Pologne à Bruxelles, mandait que le rédacteur Maurice Lambilliotte, porte-parole officieux de Spaak pour les contacts avec l'ambassade et fondateur de la revue *Synthèses*, sondait si les Polonais étaient disposés à accueillir P.-H. Spaak à Varsovie⁴². La signature d'un accord culturel belgo-polonais devait être, selon lui, un bon prétexte pour entamer des discussions en vue de créer un « climat de confiance ». Comme le rapporte J. Dudziński dans sa note de l'entretien avec M. Lambilliotte du 28 décembre 1961, Spaak aurait déclaré à Lambilliotte que son but était d'établir des relations aussi bonnes que possible avec « les pays de l'Est⁴³ ». Le rédacteur soulignait que la visite de Spaak en Pologne aurait un autre caractère que son voyage récent à Moscou que Spaak s'était assigné comme une mission au nom des puissances occidentales. Dès lors, les deux parties commencèrent à sonder leurs positions réciproques.

Les contacts réitérés de Lambilliotte avec les diplomates polonais (toujours à la demande de Spaak, car conformément aux directives reçues, Wasilewski se contentait d'attendre les initiatives belges⁴⁴) prouvaient qu'il avait été chargé de compléter le plus vite possible le dossier du voyage de Spaak en Europe centrale avec une portée de plus en plus large. Il s'avéra que Lambilliotte ne pratiquait pas l'ouverture uniquement vers Varsovie, mais adressait des démarches simultanées aux Tchèques et aux Roumains, puis entamait des entretiens avec les Hongrois et les Bulgares au sujet d'accords culturels analogues⁴⁵. Au mois de mai 1962, les Tchèques sollici-

41 Michel Dumoulin, op. cit., p. 631–632.

42 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, Note du 31 janvier 1962.

43 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, La Visite du Ministre des Affaires Étrangères P.-H. Spaak à Varsovie, 6–10 décembre 1963.

44 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, 6 août 1962, Wasilewski rapporte; Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Confidentiel 27, ex. n° 1, Jerzy Dudziński, 6 avril 1962, Note de l'entretien avec Lambilliotte du 5 avril 1962.

45 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 55/8/62, n° 242/55/62/tjn, Ambassade de Pologne à Bruxelles, 10 avril 1962, Confidentiel, Reçu le 14 avril 62, n° d'ordre 53, n° Affaire O-Bg 55/8, Annexe 6, J. Wasilewski à P. Ogrodziński, Directeur général du MAE.

taient auprès des Belges la visite de Spaak à Prague, mais d'après la relation du chef de cabinet du ministre belge des Affaires étrangères, compte tenu de la position politique de la Pologne dans le camp socialiste, Spaak avait décidé d'aller d'abord à Varsovie⁴⁶. Il ne faut pas non plus oublier les relations solides, historiques et économiques, qui liaient autrefois les deux pays. Avant la Seconde Guerre mondiale, la Belgique était le troisième investisseur en Pologne et pendant quelques années même le deuxième investisseur étranger.

Les réticences polonaises

La première réponse des autorités de la Pologne populaire fut négative. Les réserves exprimées portaient sur l'inutilité de la visite. Comme il ressort d'une note du 31 janvier 1962, même si les entretiens Spaak-Rapacki pouvaient être profitables, puisque les Belges se montraient favorables à des négociations Est-Ouest, Varsovie estimait que d'importants arguments l'obligeaient à ne pas adresser d'invitation. Pour la partie polonaise, une visite éventuelle de Spaak aurait un si grand retentissement qu'elle devait sortir des limites prévues par la signature de l'accord culturel. Tant l'ambassadeur Wasilewski qu'Adam Schaff, lors de son séjour à Bruxelles en février 1962, firent entendre à Lambilliotte que la visite de Spaak ne serait motivée que si elle s'inscrivait dans un cadre plus vaste de thèmes politiques et qu'elle contribuait au rapprochement des opinions sur les problèmes clés de la sécurité européenne (ceux du plan Rapacki ou des frontières)⁴⁷. Malgré ces suggestions, la partie belge hésita longtemps à avancer des propositions plus concrètes⁴⁸.

Les réticences de Varsovie s'expliquent avant tout par la conviction que la visite ne visait que l'amélioration formelle des relations⁴⁹. La lecture polonaise de l'initiative du ministre belge se résumait à quatre aspects. On estimait que l'intention belge était uniquement de manifester de la bonne

46 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 17/51/6, Note de Rapacki.

47 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, 15 février 1962, Note de l'Ambassadeur Wasilewski ; Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 17/51/6, En réponse à la dépêche de Wasilewski.

48 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg, 14 mars 1962, Wasilewski rapporte.

49 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV, 4 janvier 1962, Note, signature illisible, Position de Spaak sur la zone dénucléarisée et le problème allemand.

volonté, alors qu'en réalité il s'agissait soit de gestes dépourvus de conséquences politiques, soit d'éléments d'un jeu politique plus large. Deuxièmement, aux yeux des diplomates polonais, le désir de pénétrer encore une fois à l'Est, après la tentative de médiation sur Berlin et le voyage à Moscou, était une autre démarche de Spaak visant à faire sortir la Belgique de l'isolement politique dans lequel elle s'était retrouvée à cause de l'affaire du Congo. Spaak voudrait ainsi provoquer un changement de position des pays neutres qui manifestaient de la malveillance à l'égard de la Belgique lors des sessions de l'ONU⁵⁰. Troisièmement, suite à la formation de la coalition catholique-social-démocrate, Spaak cherchait à renforcer sa position de partisan de la négociation Est-Ouest face aux fortes tendances dans ce sens qui se manifestaient en Belgique, notamment au sein du Parti socialiste⁵¹. Enfin, force est de constater que les rapports polonais soulignaient l'aspiration toute personnelle à l'activation des relations avec les pays socialistes. Celle-ci résulterait des ambitions de Spaak et de son opinion sur le rôle des petits pays dans la formation de la détente. Selon ces mêmes sources, le ministre belge désirait s'assigner la mission de médiateur entre les deux blocs et de « pionnier » dans l'établissement des relations éventuelles des pays socialistes avec la CEE⁵².

La méfiance du gouvernement de Varsovie n'est pas étonnante, si l'on tient compte du rejet par Spaak des versions successives du plan Rapacki. Les diplomates polonais savaient que, lors de la réunion du Conseil des ambassadeurs de l'OTAN le 8 janvier 1958, seuls les représentants de la France, du Canada et de la Norvège avaient exprimé leur compréhension de la position britannique consistant à examiner la proposition polonaise avant de la rejeter, tandis que, parmi les principaux opposants, outre l'Allemagne et les Pays-Bas, il y avait surtout P.-H. Spaak, secrétaire général du pacte, qui attaquait violemment la Grande-Bretagne pour faire le jeu des ennemis de l'OTAN⁵³.

Certes, les services diplomatiques polonais appréciaient les initiatives de Spaak en faveur des négociations avec l'URSS, tant au sein de l'OTAN

50 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, Note du 31 janvier 1962.

51 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV, Varsovie, 4 janvier 1962, Note, signature illisible, Position de Spaak sur la zone dénucléarisée et le problème allemand.

52 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Note sur les rapports polono-belges.

53 Wojciech Materski, Waldemar Michowicz (éd.), *Historia dyplomacji polskiej*, op. cit., p. 472-473.

qu'envers les militants sociaux-démocrates en Europe occidentale, mais remarquaient qu'elles n'entraient pas en conflit avec les tendances générales de la politique américaine. Les autorités de Varsovie reconnaissaient aussi que la position de la Belgique sur les problèmes de l'Allemagne et de Berlin différait considérablement de celle de la plupart de ses partenaires atlantiques. En effet, les tensions dans la situation internationale due à la seconde crise de Berlin n'avaient pas provoqué de panique à Bruxelles. Contrairement aux Néerlandais, les Belges s'étaient montrés réticents et n'avaient appliqué les recommandations du *SHAPE* (*Supreme Allied Commander Europe*) que partiellement. Le ministre belge de la Défense, Paul-Willem Segers, avait prononcé un discours rassurant et n'avait opté que pour un « état de paix renforcée » (appel d'un petit nombre de réservistes)⁵⁴. Il n'en reste pas moins que le point de vue des Polonais n'évoluait que lentement et les services polonais restaient sur leurs gardes, extrêmement attentifs aux moindres remarques du ministre belge relatives aux relations Est-Ouest. D'ailleurs, les entretiens avec Lambilliotte montraient que Spaak n'avait pas l'intention d'aller trop vite – il voulait établir le principe du départ, en le reportant à un moment politique plus opportun⁵⁵.

En avril 1962, Lambilliotte avança des suggestions sur la maturation d'un pacte de non-agression OTAN-Pacte de Varsovie à l'ambassadeur d'URSS, qui de son côté exprima l'opinion qu'un tel pacte aurait une signification politique et de propagande⁵⁶. La crise des missiles de Cuba des 16–28 octobre 1962 qui mena les deux blocs au bord de la guerre nucléaire poussa le ministre belge à intensifier ses démarches. Pour Spaak, elle devait conduire à la recherche résolue de la pacification. En novembre 1962, Lambilliotte déclara à Wasilewski que les intentions de Spaak n'avaient pas changé et qu'il était toujours un partisan des initiatives des petits États pour la détente⁵⁷. Lors de la réunion des ministres de l'OTAN à Paris

54 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 221/28/61, Jerzy Dudziński, Chargé d'Affaires a.i. au camarade T. Wiśniewski, Vice-Directeur du Département IV, Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 27 septembre 1961, Ambiance après le retour de Spaak de Moscou.

55 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Confidentiel 27, ex. n° 1, Jerzy Dudziński, 6 avril 1962, Note de l'entretien avec Lambilliotte du 5.04.1962.

56 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 55/8/62 Nr 242/55/62/tjn, Ambassade de Pologne à Bruxelles, 10 avril 1962, Confidentiel, Reçu le 14 avril 62, n° d'ordre 53, n° Affaire O-Bg 55/8, Annexe 6, J. Wasilewski, Ambassadeur, à P. Ogrodziński, Directeur général du Ministère des Affaires étrangères.

57 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/14/62, Confidentiel, Copies détruites, Varsovie, 29 novembre 1962, M. Łohodycz.

en décembre 1962, Spaak remarqua que les affaires européennes paraissant secondaires aux yeux de Kennedy, une habile politique européenne le conduirait peut-être à un partage des responsabilités⁵⁸. Sa position fut confirmée le 19 novembre 1962 à Berlin-Ouest dans le discours du Premier ministre Lefèvre, dans le cadre des Nouvelles Équipes internationales : « il est du devoir de l'Europe de soutenir par tous les moyens disponibles les négociations sérieuses des deux grandes puissances [...] Il est frappant que pendant la crise [cubaine], l'Europe n'ait pas du tout été invoquée, ni joué aucun rôle...⁵⁹ ». Ces arguments finirent par trouver un écho favorable à Varsovie.

Un accord de principe sur la visite de Spaak et sur les pourparlers avec Rapacki ne survint que le 31 mai 1962, mais le ministère des Affaires étrangères polonais voulait que Wasilewski sondât d'abord quelles déclarations éventuelles Spaak serait prêt à faire en Pologne. La partie polonaise considérait qu'il serait souhaitable d'obtenir ses déclarations sur les sujets suivants : a) la question du désarmement et de la sécurité européenne et en particulier le problème allemand ; b) la nécessité de non-prolifération des armes nucléaires ; c) les rapports polono-belges – politiques, culturels et surtout économiques⁶⁰. En novembre 1962, Rapacki finit par donner le feu vert. Même si la partie polonaise ne formula point de conditions ou de *desiderata*, elle espérait que les pourparlers polono-belges aboutiraient à un message politique commun. En novembre 1963, Spaak se déclara prêt à donner une conférence au PISM (Institut polonais des Relations internationales) en laissant à la partie polonaise le choix du thème à débattre. Craignant qu'il ne fit un discours à la louange de la CEE ou de l'OTAN, Varsovie suggéra un sujet sur le rôle des petits pays dans la voie de la détente et du désarmement⁶¹.

Les pourparlers Spaak-Rapacki

Les pourparlers polono-belges eurent finalement lieu au ministère des Affaires étrangères à Varsovie, le 7 décembre 1963, dans un contexte marqué par l'attentat contre Kennedy. Du côté belge y prirent part : P.-H. Spaak, Conrad H. Seyfert, ambassadeur de Belgique à Varsovie, Robert Rothschild, directeur du cabinet du ministre des Affaires étrangères, et Étienne

58 Michel Dumoulin, op. cit., p. 628.

59 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/14/62, Note de M. Łohodycz, Confidentiel, Copies détruites, Varsovie, 29 novembre 1962.

60 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 17/51/6, Note de Rapacki.

61 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, 18 novembre 1963, Wasilewski rapporte.

Davignon, vice-directeur du cabinet. Du côté polonais, Adam Rapacki, Marian Naszkowski, Jan Wasilewski, et Manfred Lachs, conseiller du ministre des Affaires étrangères. Les deux parties signifièrent les principes de la politique de leurs camps respectifs et la nécessité de la continuation de la coexistence pacifique⁶².

Dans les thèses formulées avant la visite de Spaak, la Pologne déclarait attacher une grande importance à la position de la Belgique qui ne pouvait qu'être intéressée à assurer la sécurité et la paix européennes. Présentant la politique de coexistence pacifique des États aux systèmes sociaux différents comme principe de base de sa politique, Varsovie se déclarait favorable à la résolution des différends internationaux par la conclusion de compromis raisonnables. Selon la diplomatie polonaise, il existait une large plate-forme de recherche conjointe de solutions politiques pour la situation internationale en Europe et dans le monde. Comme le soulignait Rapacki, les récentes crises avaient montré que les petits États pouvaient jouer un rôle important dans les efforts de mise en œuvre du principe de la coexistence pacifique, quelle que fût leur affiliation. L'importance de leurs initiatives ne pouvait qu'augmenter dans l'atmosphère créée à la suite de la conférence « au demi-sommet » de Moscou⁶³. En effet, le traité sur l'arrêt des essais nucléaires entre l'URSS, les États-Unis et la Grande-Bretagne, paraphé à Moscou le 25 juillet 1963, marquait un tournant dans l'histoire de la Conférence du désarmement. La Pologne ratifia l'accord le 8 août 1963, le reconnaissant comme une bonne occasion de renouveler son initiative visant à libérer l'Europe centrale des armes de destruction massive. Varsovie voulut ainsi réagir aux propositions de l'OTAN de créer des forces nucléaires multilatérales en Europe.

Il ne faut pas oublier à ce propos le rôle, quelque peu négligé, que Spaak joua, en ouvrant la voie à l'accord susmentionné. Après le fameux discours de paix de Kennedy, Spaak organisa avec Khrouchtchev une réunion à Kiev, le 8 juillet 1963, afin de sonder les intentions soviétiques. Cette fois-ci, ne pouvant parler que pour un petit pays, Spaak recommanda au secrétaire général soviétique d'aller pas à pas : commencer par un gel des tests, avant d'aborder le problème des attaques surprises, puis passer à un pacte de non-agression entre l'Est et l'Ouest. Le 11 juillet 1963, quatre jours avant l'arrivée de William Averell Harriman à Moscou, il envoya à Kennedy un

62 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Notes manuscrites des conversations de Rapacki avec Spaak, s.d.

63 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/39/63, Thèses pour des pourparlers avec le ministre Spaak.

résumé de ses entretiens à Kiev⁶⁴. Les protagonistes occidentaux n'apprécièrent que partiellement l'initiative du ministre belge. Fin novembre 1963, Thomas Finletter souligna que des évaluations divergentes de la menace soviétique mettaient en danger l'unité de l'alliance⁶⁵. Par la suite, Douglas MacArthur conseilla à D. Rusk de rencontrer Spaak et de lui faire comprendre qu'il devait coordonner ses pourparlers exploratoires au sein de l'Alliance. Cela prouve la cohérence de la politique de Spaak et montre en même temps que, contrairement à certaines opinions répandues, il n'était pas la courroie de transmission de la politique américaine.

Rapacki déclara à Varsovie que, face aux événements survenus à Dallas, il fallait intensifier les démarches ayant pour but de maintenir la phase de détente créée par le traité de Moscou. Dans l'optique polonaise, l'élimination des vecteurs d'armes nucléaires était particulièrement importante et, de ce point de vue, les négociations du Comité du désarmement de dix-huit États, inaugurées en mars 1962, n'avaient pas dépassé le stade d'un certain rapprochement dans des domaines de moindre importance. La Pologne déplorait, dans ce domaine, le peu d'effort de la part des Occidentaux⁶⁶. Quant à la proposition soviétique relative aux *check points*, Rapacki déclarait que la Pologne admettrait des *check points* en Pologne uniquement dans le cadre d'une zone dénucléarisée en Europe centrale. Il n'excluait pas que le retrait des forces étrangères de pays tiers pût se faire dans le cadre d'un désarmement général. Cependant, la Pologne ne voulait pas que le retrait des troupes américaines s'accompagnât de la multiplication de troupes de la *Bundeswehr*.

La question allemande et la MLF – principale pierre d'achoppement

En effet, plusieurs questions collatérales touchant au problème du désarmement concernaient directement l'Allemagne, question de première importance pour la Pologne de Gomulka. Il faut rappeler qu'à l'été 1961, Spaak ne voyait aucune chance de trouver une solution globale au problème allemand à cause d'une divergence de vues colossale entre les blocs. Le plan qu'il avait défendu à Moscou consistait à régler au plus vite la question de Berlin, à reporter celle de l'Allemagne (avec des réserves quant à la reconnaissance *de jure* de la RDA), puis à examiner la question des deux

64 Christian Nünlist, *Die westliche Allianz...*, op.cit., p. 397.

65 Ibid., p. 405.

66 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/39/63, Thèses pour des pourparlers avec le ministre Spaak.

traités de paix séparés, avec la RDA et la RFA. Dans ses conversations privées avec Wasilewski (du 12 mai 1963), il qualifiait le problème allemand d'« idiot », en trouvant le traité de Potsdam complètement dépassé, tandis que Berlin-Ouest n'était plus pour lui qu'un symbole et une question de prestige. Or, la position de Khrouchtchev était totalement opposée. Il considérait la question allemande comme prioritaire et trouvait que le règlement de celle-ci ne pouvait avoir lieu que si les États occidentaux reconnaissaient les faits. Moscou était prête à accepter que le traité avec l'Allemagne de l'Est fût signé par les États socialistes et ceux de l'Ouest qui souhaiteraient y adhérer. Les États de l'OTAN devaient alors faire une déclaration sur la reconnaissance *de facto* de la RDA ainsi que de ses frontières extérieures⁶⁷. Pour Varsovie également, considérer la question de Berlin-Ouest et le problème allemand séparément risquait de faire surgir de nouvelles crises. Selon les autorités polonaises, la politique de l'OTAN relative à la question allemande – basée sur l'armement de la RFA jusqu'au seuil (et même au-delà) de l'armement atomique – avait perdu tout fondement rationnel⁶⁸. Afin de régler les modalités de la visite de Spaak, Wasilewski posa plusieurs fois (entre autres en août 1962) le problème de la ligne Oder-Neisse⁶⁹. Le ministre belge se réserva néanmoins de faire une déclaration univoque en arguant du fait qu'elle pourrait être un choc pour la RFA⁷⁰. Le 31 mai 1962, il avait déclaré que la question de la frontière polonaise était tranchée et qu'il ne restait qu'à la fixer dans un traité de paix. Dans les rapports des diplomates belges, les craintes polonaises à l'égard de l'Allemagne de l'Ouest, décrite comme revancharde et néo-nazie, étaient présentées comme à la fois sincères (les Polonais observaient avec angoisse la nucléarisation de l'OTAN) et instrumentalisées à des fins de propagande, sur le plan intérieur et extérieur (consolidation du bloc communiste). De leur côté, les diplomates polonais notaient que leurs

67 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 221/28/61, Position de la Belgique face à certains problèmes internationaux, Ambassade de Pologne à Bruxelles, n° 242/136/61, Jerzy Dudziński, Chargé d'Affaires a.i. au camarade T. Wiśniewski, Vice-Directeur du Département IV, Varsovie, 27 septembre 1961, Deux notes sur les pourparlers Khrouchtchev-Spaak à Moscou, l'ambiance après le retour de Spaak de Moscou, DIV O-Bg 221/23/61.

68 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Notes manuscrites des conversations de Rapacki avec Spaak, s.d.

69 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, 17/51/6, 6 août 1962, Wasilewski rapporte.

70 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 17/51/6, Note de Rapacki.

interlocuteurs belges ignoraient les propos les plus choquants des autorités ouest-allemandes qui, à l'instar de Ludwig Erhard (CDU) et de Fritz Erler (SPD), se prononçaient pour la frontière de 1937⁷¹. Spaak cherchait à minimiser les craintes de Varsovie. À son avis, toute révision des frontières à l'Est était irréaliste. Dans son interview au *Vooruit*, en juin 1963, il se dit persuadé que ni l'OTAN, ni de Gaulle ne suivraient l'Allemagne occidentale sur la voie des revendications territoriales. Selon lui, le fait que la RFA contestât cette frontière pouvait signifier qu'elle voulait se réserver un atout en cas de discussions éventuelles⁷². En décembre 1963, à Varsovie, il convint volontiers que l'Occident avait tort en persistant à ne pas reconnaître le caractère final des frontières allemandes ou l'existence de la RDA, mais il ne croyait pas possible que la détente dépendît de la résolution du plus difficile des problèmes. Selon lui, le monde occidental n'attachait pas beaucoup d'importance à cette question des frontières. Il ajoutait qu'il était naïf de croire que l'Occident renoncerait à la politique qui consistait dans l'intégration de l'Allemagne. En revanche, il était autrement plus urgent, pour lui, de commencer à résoudre des problèmes périphériques, de moindre importance, tel le problème de Berlin-Ouest.

La nucléarisation de l'Allemagne était un autre problème crucial. Si les accords de Paris de 1954 paraissaient résoudre les problèmes de sécurité de la RFA, l'atmosphère de détente qui émergea après l'arrivée au pouvoir de Khrouchtchev et les pourparlers de désarmement proposés par Dwight Eisenhower suscitèrent des inquiétudes en Allemagne. Les chrétiens-démocrates de la CDU craignaient que le dégel Est-Ouest et les initiatives dans le domaine du contrôle des armements ne contribuent à l'émergence d'un nouveau « Potsdam » et ne diminuent l'importance de la RFA dans sa sphère d'influence occidentale⁷³. Si l'aile « atlantiste » dominante du CDU/CSU était convaincue que la sécurité de l'Allemagne de l'Ouest se trouvait du côté de Washington, la conscience de la possibilité de la renonciation à la doctrine Dulles et d'un retour de l'Amérique à sa politique isolationniste convainquit Adenauer de la nécessité d'avoir des « solutions de réserve » ce qui se traduisit par son appui à la Communauté européenne de Défense, par une coopération étroite avec la France et le soutien au projet d'une Europe indépendante telle qu'élaborée dans les « plans Fouchet ».

71 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/34/63, Confidentiel de signification particulière, Cryptogramme n° 14197, 7 novembre 1963, Bruxelles, le camarade Wasilewski rapporte par la dépêche du 6 novembre 1963.

72 Paul-Henri Spaak, Interview exclusive au *Vooruit* du 21 juin 1963.

73 Bogdan Koszel, art. cit., p. 69.

Le 25 novembre 1957, les ministres de la Défense de la France, de l'Italie et de la RFA signèrent à Paris l'accord sur la coopération en matière d'armements conventionnels et nucléaires tout en s'engageant à l'inscrire dans le cadre de l'OTAN et de l'UEO. La RFA aurait obtenu en toute propriété des têtes nucléaires stationnées en France en temps de paix⁷⁴. Ce projet, immédiatement avorté, fut peut-être un moyen de pression sur les Américains pour l'armement nucléaire de la *Bundeswehr*. En septembre 1960, Adenauer, Spaak, à l'époque secrétaire général de l'OTAN, et Lauris Norstad (*SACEUR*), proposèrent de transformer l'Alliance atlantique en « quatrième puissance nucléaire » de l'Ouest ce qui équivalait à une « nucléarisation » indirecte et partagée de l'Allemagne. Le plan fut repris dans le projet de Force nucléaire multilatérale (MLF) intégrée sous commandement de l'OTAN et composée de cinq sous-marins porteurs de missiles Polaris. Élaboré dans un contexte marqué par l'accession de la France, puis de la Chine au statut nucléaire, il avait pour but de concéder aux alliés européens un minimum de participation aux décisions concernant la stratégie nucléaire. La proposition fut réitérée en mai 1961 par l'administration Kennedy hostile aux forces de frappe nationales⁷⁵. Parallèlement, Kennedy mit en place une doctrine stratégique de « riposte graduée », présentée en mai 1962. Relancé par l'accord anglo-américain de Nassau du 21 décembre 1962, le projet de la MLF devint en 1963 un instrument servant à attirer la RFA du côté atlantique. Durant le premier semestre 1963, Washington développa une campagne en faveur de la MLF. En effet, la signature du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 faisait craindre aux États-Unis une contribution allemande à la force de dissuasion française. Le projet se heurta à une relative indifférence et son échec s'explique par l'opposition de la France ainsi que la perte d'intérêt du projet aux yeux des Américains, préoccupés par leurs pourparlers avec l'URSS sur la non-prolifération⁷⁶.

Quant à la menace de voir l'Allemagne développer sa force atomique autonome, force est de noter entre la Belgique et la Pologne une certaine communauté des vues⁷⁷. Pour Varsovie, une des conditions préalables

74 David Cumin, Jean-Paul Joubert, *L'Allemagne et le nucléaire*, p. 190, http://classiques.uqac.ca/contemporains/cumin_david/Allemagne_et_le_nucleaire/Allemagne_et_le_nucleaire.docx (consulté le 21 février 2021).

75 L'histoire du projet s'articule en quelques phases: de la proposition du secrétaire d'État Christian Herter aux accords de Nassau, puis de la réorientation de la MLF et de la proposition Erhard à l'échec final (décembre 1965).

76 David Cumin, Jean-Paul Joubert, *op. cit.*, p. 58–62.

77 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Notes manuscrites des conversations de Rapacki avec Spaak, s.d.

à une action délibérée dans le sens de la détente était d'éviter les mesures susceptibles de compliquer davantage la situation internationale. De ce point de vue, permettre à la RFA de disposer, d'abord conjointement avec d'autres pays de l'OTAN, dans le cadre des forces multilatérales et sous commandement commun, puis de manière autonome, d'armes nucléaires aurait permis aux dirigeants ouest-allemands de provoquer plus facilement un conflit et d'impliquer leurs alliés dans ses conséquences. Varsovie insistait sur les efforts de la RFA visant à changer le statut juridique et politique de l'Europe ainsi que sur ses aspirations à assumer la position de principale puissance dans le système occidental, d'autant qu'elle apportait la deuxième plus grande contribution financière à la MLF après les États-Unis⁷⁸.

La Belgique formulait des préoccupations toutes similaires. Spaak était fort opposé à la création d'une force nucléaire européenne indépendante. Le 31 mai 1962, lors d'une conversation avec Wasilewski, il se déclara favorable à la limitation du nombre de pays possédant des armes atomiques⁷⁹. En novembre 1963, un mois avant sa visite à Varsovie, il reconnut que la thèse des autorités polonaises sur l'entrée de la RFA par une « porte dérobée » sur le statut du nucléaire n'était pas sans fondement⁸⁰. Il manifestait également une attitude négative à l'égard des aspirations françaises à une force de dissuasion nationale qu'il qualifia de pur non-sens qui au mieux après cinq ans conduirait à une force égale à environ de 3% des forces américaines⁸¹. Selon lui, de Gaulle raisonnait au mieux en termes de Seconde Guerre mondiale et le comportement de Paris (la violation du statut de l'UEO de 1954) était d'autant plus dangereux qu'il était susceptible de constituer une incitation pour la République fédérale. En revanche, contrairement à Varsovie, Spaak était favorable à la conception de la MLF sous contrôle américain. Pour la Belgique, accepter la conception de la MLF était mieux que de voir la France et l'Allemagne développer leurs forces atomiques ou de voir l'Allemagne liée par une alliance

78 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/39/63, Thèses pour des pourparlers avec le ministre Spaak.

79 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg (17/51/6), Note de Rapacki.

80 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/34/63, Confidentiel de signification particulière, Cryptogramme n° 14197, 7 novembre 1963, de Bruxelles, le camarade Wasilewski rapporte par la dépêche du 6 novembre 1963.

81 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/5/63, Extrait de correspondance n° 6235, 2168, de Bruxelles, 13 mai 1963, Très confidentiel, camarade Łobodycz.

atomique avec les USA⁸². Parallèlement, Lambilliotte rassurait Varsovie en disant qu'il ne s'agissait là que de mouvements tactiques. Spaak de son côté manifesta, lui aussi, plusieurs fois la volonté de calmer les peurs polonaises en toute confidentialité. Il précisait qu'il ne fallait pas être trop inquiet, car la force nucléaire multilatérale ne serait probablement pas créée, sa mise en place rendant impossible la détente⁸³. Il reprit le même ton rassurant lors de sa visite à Varsovie. Selon lui, il était fort peu probable qu'une force atomique américano-allemande fût créée, car les objectifs de ce genre de force seraient trop manifestes. Il remarqua par ailleurs que le plan polonais de dénucléarisation ne s'opposait pas expressément aux forces multilatérales créées en dehors de la zone. En plus, dans l'hypothèse de la victoire électorale des Labour, l'Angleterre n'adhérerait pas au projet⁸⁴.

Paul-Henri Spaak face au plan Rapacki de désarmement zonal

Comme nous l'avons dit, selon Rapacki, les récents événements politiques présentaient l'opportunité de revenir à sa conception de zone dénucléarisée. Si la diplomatie polonaise connaissait les arguments avancés par les pays occidentaux, le ministre polonais n'avait jamais eu l'occasion de confronter personnellement ses visées avec celles de Spaak. Présentant la thèse selon laquelle les chances de maintenir la paix résidaient dans l'équilibre des forces nucléaires entre l'Est et l'Ouest et l'implication des États-Unis en Europe, ce dernier avait saisi à maintes reprises toute occasion de dire son opposition à ce genre de conceptions⁸⁵. Persuadé que le désarmement devait être total, étendu à toute l'Europe à l'exception de l'URSS, et donc à la fois nucléaire et classique, il croyait que le concept de désatomisation ne suffisait pas à lui seul. En même temps, il se prononçait en faveur de la création des conditions de la maîtrise des armements et

82 En 1964, en proposant au président Johnson la conclusion d'un traité bilatéral entre l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis, le chancelier Erhard déclencha une crise et la MLF devint un facteur de division au sein de l'Alliance.

83 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg567/34/63, Confidentiel de signification particulière, Cryptogramme n° 14197, 7 novembre 1963, de Bruxelles, le camarade Wasilewski rapporte par la dépêche du 6 novembre 1963.

84 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Notes manuscrites des conversations de Rapacki avec Spaak, s.d.

85 Interview au *Vooruit* du 21 juin 1963, Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV (17/51/6), 9 septembre 1963, Note de Łobodycz.

soutenait le concept d'un contrôle conjoint Est-Ouest de certaines zones, avec une portée indéfinie⁸⁶.

En 1961, Spaak exprima à plusieurs occasions une opinion négative sur le plan Rapacki, mais en termes voilés afin de conserver pour l'avenir toute liberté d'action. Avant sa visite à Moscou, il assouplit un temps sa position. En juin, il se prononça pour l'engagement des pourparlers « sur la base du plan polonais⁸⁷ » dans la mesure où il pouvait permettre de vérifier l'efficacité des méthodes de contrôle dans une zone limitée⁸⁸. En novembre, les services de l'ambassade de Pologne à Bruxelles mandaient que Spaak travaillait sur un projet de zones d'armement restreint basé sur les plans Rapacki et Van Zeeland⁸⁹. Peu de temps plus tard, lors du débat parlementaire du 19 décembre 1961, toute spéculation étant devenue gênante, il finit par nier ses affirmations antérieures suite à l'interpellation de Jacques van Offelen (ancien ministre belge du Commerce extérieur)⁹⁰. Il déclara alors : « J'ai toujours été contre les deux plans de Rapacki. Le premier, car cela entraînerait le retrait des troupes américaines d'Allemagne de l'Ouest et la neutralisation de ce pays. Le second, parce qu'il me semble impossible de créer une zone dénucléarisée dans la région d'Europe centrale et orientale sans troupes équipées d'armes nucléaires tactiques⁹¹ ». D'autres déclarations de personnalités belges confirmaient ses propos. En avril 1962, de Staercke annonça au Conseil de l'OTAN que la Belgique acceptait le document américain s'opposant à la nouvelle version du plan Rapacki⁹². Les premiers symptômes d'une plus grande ouverture datent de juin 1962. C'est alors que Spaak aurait déclaré à Wasilewski qu'il était « partisan de solutions progressives et partielles ». Le 3 octobre 1962, à la session de l'ONU, il fit entendre que s'il avait été adversaire du plan polonais, il était actuellement disposé à changer d'avis et le 29 octobre 1962, lors de la visite de Wasilewski, il se déclara « légèrement » plus favorable

86 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 23/12/62, 10 octobre 1962.

87 Dépêche de l'Ambassade à Bruxelles du 23 juin 1961.

88 Message de l'ambassadeur de la République populaire de Pologne à Bruxelles – avril 1961.

89 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 221/29/61, 14 novembre 1961, La suite de l'activité de Spaak.

90 Paul-Henri Spaak, conférence de presse à Bruxelles, 28 novembre 1961.

91 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-BgG 221/40/61, Varsovie, 27 décembre 1961, Note de Stanislas Rogulski, Objet : Débats au parlement belge sur la politique étrangère.

92 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Télégramme par courrier, Reçu le 6 avril 1962, Très secret, Paris, 4 avril 1962.

au plan Rapacki. Selon les rapports polonais de 1963, à l'approche de sa visite à Varsovie, Spaak assouplit encore plus son attitude. Il expliquait l'évolution de ses positions par les progrès technologiques, notamment le déplacement des armes stratégiques vers les mers, mais aussi par les changements dans la politique internationale (la perspective des travaillistes et du SPD au pouvoir). Le 6 mai 1963, lors de la célébration du centenaire de la Croix-Rouge belge, il déclara qu'il voyait la possibilité de revenir sur les projets de zones désatomisées. Enfin, dans une interview pour *Izvestia* du 15 mai 1963, il déclara que la création d'une zone dénucléarisée en Europe était un projet utile qui influencerait positivement le règlement du problème allemand⁹³. Il faut ajouter cependant que dans ses conversations privées Spaak continuait à qualifier ce genre de conceptions de peu réalistes⁹⁴.

Lorsqu'en décembre 1963, Rapacki revint à son plan, en pointant des propositions similaires créant une vaste ceinture de sécurité, le ministre belge commença par répéter les vieux arguments relatifs à l'équilibre des forces, au retrait des troupes américaines d'Europe et à la discrimination de l'Allemagne à travers sa neutralisation. En revanche, il croyait possible de réduire les armements et de mettre en place un système de contrôle quantitatif et qualitatif de l'état de l'armement en Europe, ce à quoi les interlocuteurs polonais objectèrent qu'un contrôle seul, sans frein, conduirait à égaler au plus fort. Spaak considérait que, pour éviter la rechute de la guerre froide, on ne pouvait pas se contenter de progrès partiels (traité de Moscou, etc.). Il proposait donc la mise en place de *check points* englobant les territoires des USA, du Canada, de l'URSS (car les USA craignaient avant tout une attaque surprise) et un pacte de non-agression entre les alliances. Il précisait que l'idée de ce dernier jouissait du soutien de la majorité des pays occidentaux⁹⁵. Rapacki remarqua que la Pologne laissait l'étendue de la zone sans aucune limite, en tout cas dans le cadre d'une conception réaliste de l'affaire. Il ajouta que, dans les discussions informelles, les Polonais n'avaient pas rencontré d'opposition quant à la 1^{re} étape du plan (hormis la France ou l'URSS) dont l'objectif était le gel de l'état existant. Le

93 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/21/63, Varsovie, [...] août 1963. La position de Spaak sur les zones dénucléarisées, le désarmement, l'Allemagne et Berlin-Ouest, les négociations Est-Ouest, le pacte de non-agression.

94 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, DIV O-Bg 567/5/63, Extrait de correspondance n° 6235/2, 2168, de Bruxelles, 13 mai 1963, Très confidentiel, camarade Łobodycz.

95 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Notes manuscrites des conversations de Rapacki avec Spaak, s.d.

ministre belge remarqua qu'il comprenait la 1^{re} étape en tant que gel des armements tant atomiques que conventionnels. Il enchaîna en présentant (pour la première fois) sa conception de deux profondeurs des zones de dénucléarisation reprise plus tard au moment des pourparlers à propos du plan Gomulka : la mise en place de l'interdiction de l'arme nucléaire dans une zone donnée et du gel de l'arme nucléaire dans d'autres zones, avec la prise en compte du contrôle de l'ensemble.

La Belgique face au plan Gomulka

En définitive, il est légitime de constater que Spaak ne se départit pas de ses opinions antérieures. Rien ne l'obligeait à le faire. Par ailleurs, sa visite à Varsovie ne resta pas sans conséquences sur l'attitude belge envers l'initiative suivante de la diplomatie polonaise.

Il est clair que la Pologne n'avait aucune influence sur les arrangements entre les grandes puissances. Officiellement, l'accord interdisant les essais nucléaires fut accueilli en Pologne avec enthousiasme. Les autorités polonaises avaient beau admettre qu'il faciliterait la reprise des pourparlers sur les projets de zone dénucléarisée, la vérité était toute différente. Des travaux étaient en cours sur le pacte de non-agression de Moscou entre Varsovie et l'OTAN dont le projet avait été soumis par Moscou en février 1963. Il n'empêche que le 28 décembre 1963, lors d'un rassemblement à Płock, W. Gomulka présenta une nouvelle initiative de désarmement. Baptisée « plan Gomulka », la proposition figurait dans un *memorandum* remis à un certain nombre de gouvernements faisant partie ou non de l'OTAN, le 29 février 1964. Sa donnée essentielle consistait dans le gel des têtes nucléaires en Pologne, en Tchécoslovaquie, et dans les deux parties de l'Allemagne, allant de pair avec l'interdiction de produire, d'importer ou de transférer des armes nucléaires dans la zone envisagée. Sa réalisation devait être accompagnée de contrôles dans les centrales nucléaires de la zone ainsi qu'aux points d'accès par route, chemin de fer, mer et air, effectués par des commissions composées de façon paritaire de représentants des États de l'OTAN et de représentants des États du traité de Varsovie, pouvant être élargies pour inclure également des pays non alignés.

En février, mars et avril 1964, le Conseil de l'Atlantique-Nord fut réuni à Paris, pour tenter d'adopter une position commune avant que le nouveau plan polonais ne fût soumis à Genève. À nouveau, les consultations révélèrent une grande divergence d'opinions. Certes, l'on admit que le plan Gomulka offrait des possibilités de renforcer la détente Est-Ouest, mais en même temps la proposition fut jugée peu claire et présentant bon nombre

d'inconvénients. Comme aux yeux des États membres de l'OTAN elle était fondamentalement une adaptation d'une partie du 1^{er} stade du plan Rapacki, auquel ils étaient fermement opposés, la plupart des délégués insistaient sur le souci qui avait été primordial au sein de l'Alliance de n'acquiescer à aucune mesure qui entamât l'équilibre des forces et le principe de non-discrimination⁹⁶. Le plan Gomułka rendait aussi problématique le renouvellement de l'armement nucléaire tactique des unités de l'OTAN prévu pour 1964. De plus, les mesures de contrôle que les Polonais proposaient semblaient empiéter sur celles prévues dans le cadre des postes d'observation au sol, solution pour laquelle les États-Unis, le Royaume-Uni et la Belgique militaient dans le cadre de la prévention des attaques par surprise (contre la résistance de l'Allemagne et de la France)⁹⁷.

André de Staercke, représentant belge, déclara à Paris que l'initiative polonaise constituait un élément fort intéressant dans la recherche de moyens de consolidation de la détente. Aux yeux du gouvernement belge, la proposition polonaise, quoiqu'incomplète et au stade de gestation, n'en méritait pas moins d'être étudiée en détail dans les capitales intéressées et à Genève. Au grand étonnement de ses partenaires, de Staercke ajouta qu'il s'agissait là d'une proposition qui émanait non de l'URSS mais d'un gouvernement satellite et même si cette proposition avait eu l'accord préalable du Kremlin (les Polonais ne l'avaient pas caché), il faisait preuve, à l'égard de l'URSS, d'un esprit d'autonomie et d'une certaine indépendance diplomatique que les Occidentaux avaient tout intérêt à encourager⁹⁸. On peut y voir un écho des propos de Rapacki. Le ministre polonais avait remarqué en décembre 1963 que les principes de l'unité du camp socialiste avaient changé et que la diversification des problèmes internes dans les pays socialistes avait donné lieu à la diversification des positions relatives à des questions de politique internationale⁹⁹. Il est vrai par ailleurs que Moscou avait cessé en 1964 d'utiliser les conceptions polonaises à ses propres fins de propagande et les thèses sur la foi en l'autonomie croissante des États

96 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Le Plan Rapacki et les propositions connexes, février 1965, traduction d'un texte émanant de l'Ambassade du Royaume-Uni.

97 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Europe centrale – Désarmement, s.d.

98 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, M. Martens, Délégation belge à l'OTAN, Paris, 26 février 1964, Télégramme par courrier n° 23, Secret.

99 Archives du ministère des Affaires étrangères de Pologne, Notes manuscrites des conversations de Rapacki avec Spaak, s.d.

satellites de l'URSS, et de la Pologne tout particulièrement, étaient, semble-t-il, en phase avec les changements survenus depuis quelques années dans la politique américaine qui visait à saper les périphéries du camp communiste. Il ne faut pas oublier que c'est bien l'« esprit d'octobre 1956 » polonais qui avait rendu possible, entre autres, le consentement de la Pologne et de la Yougoslavie à l'offre de la Fondation Ford.

Plusieurs délégués, dont ceux des États-Unis (Finletter), de Grande-Bretagne (Tomlinson), de Norvège (Ekeland) et d'Italie (Alessandrini) se dirent impressionnés par les propos du délégué belge. Tout en étant persuadés que Varsovie avait reçu le « feu vert » de Moscou, ils exprimèrent l'opinion qu'une fois l'accord initial donné, le plan acquerrait plus ou moins une vie propre qui pourrait dans une certaine mesure échapper à la tutelle du Kremlin. Seul Wilhelm Grewe, représentant permanent d'Allemagne de l'Ouest, fit immédiatement part de ses doutes, en constatant qu'il existait une diplomatie commune dans le bloc oriental et que la Pologne avait été simplement mise en avant quelque temps après la réunion Khrouchtchev-Gomułka en Prusse orientale.

Le souci belge de voir les gouvernements de l'Alliance ouvrir une porte aussi large que possible au dialogue rencontra encore une fois des obstacles de la part des alliés de l'OTAN. Certes, les délégués étaient d'accord que le dialogue devait continuer et qu'il fallait rester attentif aux réactions de l'opinion publique, mais, comme le remarqua George Ignatieff du Canada, ils estimaient qu'il était tout aussi important « de ne pas ouvrir cette porte si grande que les Polonais soient amenés à penser que l'Ouest considérerait leur proposition comme fondamentalement saine¹⁰⁰ ». D'autres considérations entraient en jeu : Washington était occupé à promouvoir son projet de gel des vecteurs nucléaires (plan Johnson) ; le Royaume Uni hésitait à invoquer contre le plan Gomułka des arguments militaires de crainte de les voir retenus par l'Est contre la MLF voire contre les bases de bombardiers à long rayon d'action situées en Grande-Bretagne ; la France qui cherchait à promouvoir son propre développement atomique se méfiait de manière générale de toute convention touchant le domaine du nucléaire – ce que Couve de Murville ne manquait pas de communiquer à M. Naszkowski – et pratiquait une politique d'opposition ou d'absence. Bonn n'était pas opposée à la poursuite des discussions, mais avait des doutes quant à leur utilité. Elle redoutait traditionnellement qu'une négociation engagée

100 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Délégation permanente de la Belgique auprès du Conseil du Pacte Atlantique Nord, n° 582, d'ordre 275, dossier 11.10, Paris, 7 avril 1964.

sur une réglementation des armements en Europe centrale ne menât fatalement à une discussion du problème allemand dans son ensemble.

Le 25 mars 1964, de Staercke déclara regretter que les projets de réponses soumis au Comité politique de l'OTAN (entre autres américain et britannique), ne soient pas plus encourageants. Il annonça que la réponse belge serait rédigée en des termes plus constructifs¹⁰¹. Il ajouta aussi que l'une des questions aux Polonais pourrait être celle de savoir ce qu'ils pensaient de la proposition de gel de vecteurs nucléaires du président Johnson. Comme le délégué américain ne voulait pas qu'une discussion des propositions Johnson coïncide avec des pourparlers sur le plan Gomułka, les autorités belges modifièrent leur avant-projet de sorte à faire du plan polonais un point de départ au bénéfice de la proposition américaine¹⁰². Sur la suggestion des Pays-Bas, la réponse soulignait aussi davantage les inconvénients militaires et politiques que le plan polonais poserait à l'Alliance de l'Atlantique Nord et à l'Allemagne fédérale. Mais l'esprit de la réponse belge était globalement positif. Elle rappelait l'intérêt des propositions du président Johnson sur la stabilisation du nombre et des caractéristiques de vecteurs nucléaires, notamment du point de vue d'une amélioration des mesures de contrôle suggérées dans le plan Gomułka. La note posait la question de savoir si un élément de solution (à l'objection du déséquilibre des forces et en particulier aux problèmes posés par le fait que les armements conventionnels restaient en dehors de son plan général) ne pourrait résider dans l'élargissement des zones de gel, notamment à l'Est. Enfin, le gouvernement belge estimait indispensable que le gel proposé par le plan Gomułka soit complété par la création simultanée de postes d'observation s'étendant en profondeur aux territoires voisins. La réponse soulignait aussi la communauté des vues sur la non-prolifération : « Le gouvernement belge constate avec satisfaction que, comme lui le gouvernement polonais n'est pas partisan de la dissémination des armes nucléaires ni donc de la détention de celles-ci sous contrôle uniquement national par des États qui n'en disposent pas jusqu'à présent¹⁰³ ».

101 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Délégation permanente de la Belgique auprès du Conseil du Pacte Atlantique Nord, n° 536, d'ordre 257, dossier 11.10, Paris, 25 mars 1964.

102 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, P. ONU/36/64/1291, R. Vaes, Le Directeur général, L. Martens/JV, Minute, Note à P.-H. Spaak, Bruxelles, 27 avril 1964.

103 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Réponse du gouvernement belge, 6 mai 1964, p. 2.

D'après l'ambassadeur de Belgique à Varsovie, Conrad Seyfert, Rapacki aurait distingué, parmi les réponses reçues, le caractère plus constructif de la note belge¹⁰⁴. Au cours de consultations bilatérales qui suivirent, Varsovie précisait que les moyens de contrôle présentés dans le plan Gomułka n'étaient pas fixés *ne varietur*. Rapacki et Naszkowski estimaient cependant que les postes d'observation chargés de parer au risque d'attaques par surprise ne pouvaient pas remplir les tâches afférentes à des contrôleurs du respect des dispositions du gel des armements nucléaires, car il s'agissait de deux types de contrôle distincts. Ils précisait par ailleurs que la zone d'application et l'objet du plan Gomułka ne concernaient pas directement la MLF¹⁰⁵. Varsovie admettait que, pour des motifs techniques, il était nécessaire de remplacer périodiquement les engins thermonucléaires, si cette opération ne devait modifier en rien l'état global des armements.

Lors des entretiens Spaak-Rapacki en février 1965, le ministre belge déclara que tous les gouvernements des pays occidentaux n'avaient pas été aspirés par la politique de détente. À son avis, à part la Belgique, les pays tels que l'Italie, le Canada et la Grande Bretagne étaient enclins à voir de nouvelles formes de relations avec les pays communistes. Il s'empressa de dire qu'il devait rester prudent pour ne pas froisser ses partenaires de l'OTAN. Spaak insista sur les modifications de la profondeur des zones couvertes par le projet polonais. Il considérait que les deux composantes essentielles du plan Gomułka, d'une part le gel des armements nucléaires et d'autre part l'interdiction de production et de transfert des ogives nucléaires, étaient suffisamment distinctes, pour qu'on pût en prévoir l'application dans des zones territoriales différentes: la première s'accommoderait mieux, selon lui, d'une zone plus « rétrécie », la seconde appellerait une « large » zone d'application. Il souligna à nouveau combien de telles mesures prendraient leur plein sens, si elles se trouvaient complétées par l'établissement d'un dispositif de postes d'observation pénétrant profondément dans les territoires de ces zones, avec pour objectif la prévention du déclenchement d'une attaque par surprise, erreur de calcul, ou accident. La Belgique était prête, déclara-t-il, à se joindre à l'Allemagne fédérale et à d'autres alliés éventuels, au sein de cette large zone du côté occidental.

104 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Ambassade de Belgique, n° 1879, Cl.: 30.1, n° d'ordre 490, Très confidentiel, Varsovie, 22 mai 1964, C. Seyfert, Ambassadeur de Belgique à Varsovie à Paul Henri Spaak.

105 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, C. Seyfert, Ambassadeur de Belgique à Varsovie à Paul-Henri Spaak, Varsovie, 2 mars 1964, n° 612 Cl.: 30.1, n° d'ordre 168, Très confidentiel.

Il réaffirma aussi qu'aucune modification n'était envisagée, dans le camp occidental, à la pratique selon laquelle les ogives nucléaires n'étaient pas remises aux mains de ressortissants d'un pays non encore nucléaire¹⁰⁶.

Rapacki ne voyait pas d'objection de principe à envisager d'élargir la zone en question, sans qu'il pût toutefois être question de la faire pénétrer en URSS. Il déclarait par ailleurs acceptable, en principe, l'idée d'appliquer également des mesures de gel aux armes nucléaires et aux armes conventionnelles. S'agissant du dispositif de postes d'observation, Rapacki l'estima acceptable dans les zones d'application du plan Gomulka, si les mesures convenues justifiaient ce type de contrôle. En revanche, il considéra prématuré de débattre d'une extension d'un tel dispositif en dehors desdites zones.

Les deux parties faisaient valoir l'intérêt politique et psychologique des mesures de désarmement en Europe centrale. Rapacki souligna que la réalisation du gel des armes nucléaires, et les contrôles qui l'accompagneraient, constitueraient par eux-mêmes un facteur éminent de détente¹⁰⁷. Néanmoins, si la partie belge optait pour un gel éventuel des armes nucléaires et conventionnelles sur une zone étroite s'étalant sur quelque 50 à 150 km de part et d'autre du rideau de fer, en arguant du fait que son principal mérite serait de ne guère affecter la situation militaire, la partie polonaise la considérait comme un bien maigre accomplissement, d'autant que l'un et l'autre camp se gardaient de stationner des armes importantes, dont nucléaires, à proximité de la ligne de démarcation. La position du gouvernement polonais fut confirmée, en juin 1965, par Manfred Lachs, délégué permanent de la Pologne aux Nations unies. Son interlocuteur, Albert Willot, premier secrétaire de la délégation de Belgique, suggéra dans cette perspective la politique des « petits pas¹⁰⁸ ». Il ajouta qu'une formule qui permettrait de rétrécir considérablement la zone de gel des armements nucléaires et conventionnels et en même temps de tenir compte des préoccupations occidentales concernant les possibilités de modernisation des armes nucléaires pourrait être accompagnée de la signature du pacte de non-agression OTAN/traité de Varsovie, en faveur duquel le gouvernement belge avait déjà milité.

106 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de Belgique, Synthèse des conversations entre les Ministres Spaak et Rapacki sur le « Plan Gomulka », 13, 15 et 16 février 1965, Très secret.

107 Ibid.

108 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Belgique, R. Rothschild à P.-H. Spaak, 11 juin 1965, Centre international, Dossier 85/2, n° 768, d'ordre 498, Objet: Désarmement – Plan Gomulka, Confidentiel.

En septembre 1965, les Polonais se décidèrent à laisser provisoirement sommeiller la proposition de gel des armements nucléaires, et éventuellement conventionnels en Europe centrale pour plutôt promouvoir un programme de non-dissémination régionale européenne des armes nucléaires¹⁰⁹. Varsovie ne proposait aux pays intéressés que de s'engager à « ne pas produire et à ne pas accepter d'armes atomiques » en passant sous silence les autres modalités de dissémination, notamment le transfert direct ou indirect du contrôle d'armes nucléaires et avec lui le problème de la MLF. La modestie de cette proposition, qui restait en deçà d'un simple gel, était sa plus grande habileté. L'Allemagne occidentale pouvait difficilement refuser de renouveler ses engagements de 1954 concernant la production d'armes nucléaires. Elle ne pouvait pas non plus prétexter la discrimination puisqu'elle ne serait pas seule, même dans son propre camp. D'autre part, en limitant l'aire géographique de sa proposition à l'Europe centrale et occidentale, Varsovie pouvait se permettre des suggestions restreintes qui ne portaient pas préjudice aux positions orientales, neutres et occidentales en matière de non-dissémination d'armes nucléaires sur un plan plus étendu, tel le traité à vocation mondiale négocié à Genève.

Conclusion

Malgré l'échec du plan Rapacki, l'idée de créer des zones dénucléarisées dans le monde fut reconnue et soutenue par des actions spécifiques. Le retrait de Khrouchtchev de la position de chef du PCUS à la suite du « coup d'État du palais » et son remplacement par Leonid Brejnev en 1964 coïncida avec le début de l'intervention américaine au Vietnam, qui, après la crise de Berlin, déplaça le centre de la guerre froide d'Europe vers l'Extrême-Orient¹¹⁰. Seulement trois ans plus tard, profitant d'une période de détente de la guerre froide, avec la *note pacifique* du 29 mars 1966, connue sous le nom d'initiative de paix du chancelier Erhard, les autorités de Bonn offrirent à leurs voisins de l'Est un accord de renonciation à la violence dans la résolution de problèmes internationaux controversés. Dans le même temps, la note indiquait que ce n'est qu'après la réunification de l'Allemagne et de la RDA que le souverain entièrement allemand

109 Archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Belgique, R. Rothschild, Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Office européen des Nations unies, à M. P.-H. Spaak, Genève, 10 septembre 1965, Centre international, AW/VG Dossier 35/2, n° 1243, d'ordre 749, Objet: Plan Rapacki/Gomułka, Très confidentiel.

110 Bogdan Koszel, art. cit., p. 70–71.

aurait le droit de reconnaître les frontières existantes en Europe. Depuis 1966, notamment en juillet 1966 à Bucarest, en mars 1967 à Karlovy Vary, en mars 1969 à Budapest et en octobre 1969 à Prague, les pays du pacte de Varsovie relancèrent périodiquement l'idée d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité.

D'un autre côté, il est vrai que la politique constructive de la Belgique en 1961–1964 contribua au redressement certain de la position internationale de ce pays depuis 1961. Spaak avoua en 1965 que l'idée de détente avait rencontré une opposition plus grande qu'il ne s'y attendait. La Belgique, qui semblait miser, fût-ce à longue échéance, sur le dépérissement du pacte de Varsovie, croyait utile de ne point décourager les initiatives polonaises dans l'espoir d'obtenir une proposition plus favorable à l'Occident et de voir les pays satellites de l'URSS acquérir un jour une certaine liberté de manœuvre sur le plan international. D'un point de vue tactique, puisque la Pologne désirait d'abord discuter le principe de son projet avec les pays occidentaux par voie diplomatique ou au moyen de conversations bilatérales, la diplomatie belge voulait permettre aux sceptiques parmi les membres de l'OTAN de vérifier le degré d'autonomie diplomatique de Varsovie et la sincérité de ses bonnes dispositions en fournissant aux Polonais l'occasion de modifier leurs propositions.

Il convient de souligner une fois de plus que cet épisode diplomatique somme toute mineur, qu'était la visite de P-H Spaak en Pologne, fut pour les deux parties l'occasion d'affirmer la conviction profonde du rôle des petits États aspirant au pouvoir de codécision sur des questions-clés de la politique internationale. Leur position et leur passé les prédestinaient à davantage de souplesse dont témoignaient non seulement les démarches respectives dans le domaine du désarmement, mais également leur volonté de plus en plus manifeste de revenir à des relations économiques normales. Rappelons à ce propos les atermoiements belges devant une « rupture prématurée avec l'Europe de l'Est » dans le cadre du plan Marshall, pour reprendre les mots utilisés dans un télégramme de Spaak du 18 juin 1947. À l'époque où la Pologne et la Tchécoslovaquie étaient les seuls pays d'Europe de l'Est disposés à accepter l'offre américaine, Spaak soulignait que le programme américain changeait toute la politique internationale et réclamait un examen sérieux de ses conséquences¹¹¹.

111 Ginette Kurgan-van Hentenryk, « La Belgique et le plan Marshall ou les paradoxes des relations belgo-américaines », *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. 71, n° 2, 1993, p. 295.