

Paris, le 13 février 1967

A : A.S.G. pour les Affaires Politiques

a/c : Chef du Service de Presse

De : M. Kamran Inan

*Reform
Ideas & Books*

Je vous présente ci-joint le texte que vous m'aviez chargé de préparer. Il est basé sur les publications parues à partir de 1963 et qui contiennent différentes propositions de réorganisation de l'OTAN. Une liste de ces publications se trouve en annexe.

Kamran Inan
Kamran INAN

1. L'étude de tâches futures de l'Alliance, décidée par le Conseil ministériel en décembre dernier, continue de faire l'objet de déclarations officielles et de publications variées. Parmi les déclarations importantes on peut retenir les suivantes :

- Dans son message de l'Etat d'Union, le Président Johnson a déclaré formellement la nécessité de moderniser l'OTAN et les institutions atlantiques. Auparavant dans son discours prononcé le 8 octobre 1966, le Président des Etats-Unis avait émis la même opinion.
- M. Jens Otto Krag, Premier Ministre et Ministre des Affaires Etrangères du Danemark a souligné la nécessité de moderniser l'OTAN dans une conférence tenue à l'Institut Royal des Relations Internationales le 12 octobre 1966.
- M. Willy Brandt, vice-président du Conseil et Ministre des Affaires Etrangères de la République Fédérale d'Allemagne s'est déclaré en faveur de changement de l'OTAN au cours de sa conférence de presse tenue à Washington.
- Sénateur Kennedy, durant son dernier passage à Paris, aurait déclaré aux journalistes, selon une dépêche d'agence, la nécessité que l'OTAN s'adapte aux changements survenus.
- Sénateur Thomas J. Dodd vient de proposer la nomination de 6 sénateurs pour visiter les pays de l'OTAN et "discuter avec les leaders politiques, militaires et parlementaires de ces pays, tous les aspects du traité de l'Atlantique Nord et la crise au sein de l'OTAN."

2. L'OTAN n'a cessé depuis sa création, de faire l'objet de publications abondantes et variées. La bibliographie de ces publications constitue la meilleure preuve de vitalité de l'organisation. Les auteurs, tout en affirmant le succès et la nécessité de l'Alliance ont, de temps à autre, proposé des modifications. La plupart de ces propositions sont aujourd'hui dépassées par les

événements. Cependant les plus récentes comportent des éléments qui ne sont certainement pas étrangers au courant actuel.

Une liste des publications contenant des propositions de réforme, de modernisations, de modifications, de changements, de réorganisation se trouvent en annexe. On ne peut pas dire que cette liste soit complète. Toutefois elle donne une indication de la richesse des textes ayant trait à l'idée d'une réforme au sein de l'Alliance.

3. L'examen de ces textes a démontré une fois de plus que les critiques, les demandes de renouvellement ne signifient pas toujours l'existence d'alternatives valables. Un grand nombre d'articles, voire de livres, ne contiennent que des idées très générales et essaient de mettre en cause une partie des tâches ou des structures de l'Alliance sans avancer une proposition. Il est cependant significatif que même les auteurs de ces textes reconnaissent la réussite de l'organisation et nombreux sont ceux qui disent que l'Alliance souffre aujourd'hui de son propre succès.

4. Il faut toutefois souligner que le nombre d'auteurs qui expriment des propositions, n'est pas négligeable, bien que les objectifs envisagés, les structures prévues, varient considérablement d'un auteur à l'autre. En parcourant les publications en question, on peut par contre relever certains points presque unanimement admis :

a) L'OTAN a réussi dans sa tâche ; les libertés protégées et la paix assurée.

b) Les circonstances ont changé ; la détente remplace la menace.

c) L'Europe a gagné ses forces ; elle désire reprendre sa place.

5. Quant aux propositions, très diverses de contenu, on pourrait les réunir autour de 4 catégories:

a) Le Général Beaufre passe pour interprète de cette première catégorie dont les idées se rapprochent le plus de la proposition Harmel.

Dans son livre "L'OTAN et l'Europe", le Général Beaufre conçoit une organisation nouvelle de l'Alliance dont les grandes lignes seraient les suivantes:

1o au niveau atlantique, association des 15 puissances pour le moment (plus tard association des "deux piliers"), un directoire politique et stratégique destiné à établir les directives générales, tant pour la prévention et le contrôle des crises, que pour la défense éventuelle et les règles générales gouvernant les prévisions d'emploi des armes nucléaires. Cette organisation pourrait être à Washington et agirait sur 3 subordonnés: l'organisation Nord-Américaine, le Commandement Suprême de l'Atlantique et l'Europe.

2o au niveau européen, association des 12 puissances européennes - un directoire politique et stratégique, par exemple à Paris, où des installations existent, chargé de l'exécution des directives pour l'Europe, arrêtées au niveau atlantique. Ce directoire disposerait d'un Secrétariat général Permanent, embryon d'une organisation européenne de défense, et d'un Commandement Suprême éventuel en Europe, européen, aidé d'un état-major interallié allégé. A ce niveau pourrait être organisé un marché commun des armements européens et une communauté européenne de recherche et de développement dans les domaines techniques de pointe.

Les forces américaines en Europe seraient sous le commandement technique d'un général américain qui serait éventuellement l'adjoint du Commandement Suprême européen et assurerait la conduite de la bataille nucléaire en Europe avec les armes américaines.

Ses échelons subordonnés, adjoints aux échelons correspondants américains, assureraient la chaîne

3o au niveau national, serait ramené le commandement éventuel sur les forces alliées situées sur le territoire. On aurait ainsi des commandements en chef français en France, allemand en Allemagne, britannique en Grande Bretagne, italien en Italie etc...

Dans cette perspective, il serait peut-être utile que le Bénélux forme une entité militaire. Les Scandinaves resteraient probablement groupés sous le commandement d'Oslo; La Grèce et la Turquie sous le commandement d'Izmir, la Méditerranée devrait sans doute rester un commandement interallié. En Allemagne, les troupes allemandes et alliées seraient sous le commandement du Commandant en Chef allemand, par l'intermédiaire des deux groupes d'armées et forces aériennes tactiques alliés d'Allemagne".

D'après l'auteur, il n'est pas question de se passer de l'Alliance "toujours indispensable à l'équilibre Est-Ouest". Ce qu'il faut c'est l'adapter aux conditions nouvelles. Le Général Beaufre conçoit la réforme comme une première étape vers l'Europe. "Le vrai problème de l'Alliance, écrit-il, est le problème de l'Europe ::::: Il faut rendre à l'Europe une part plus équitable dans la direction de l'Alliance comme dans la gestion directe de ses intérêts stratégiques essentiels". Cette entité européenne formerait un "pilier" de l'Alliance Atlantique. L'auteur a par ailleurs élaboré sa proposition devant la dernière Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale (compte-rendu officiel p. 162)

Dans son article consacré au livre en question, Lord Gladwyn se déclare d'accord avec un grand nombre des idées développées par le Général Beaufre. (Le Monde, 13.8.66)

Dr. Franz Josef Strauss, Ministre des Finances de la République Fédérale d'Allemagne, a défendu un point de vue qui se

rapproche considérablement de celui exposé par le Général Beaufre. En effet l'homme d'état allemand se fonde sur la conception de "deux piliers" dans son article intitulé "An Alliance of continents" paru dans la Revue Internationale Affairs en avril 1965. Dans ledit article, M. Strauss maintient que l'OTAN est dépassée "out of date", que le projet de MLF était à l'appui de la politique des Etats-Unis de préserver le statu quo en Europe et que le projet de A.N.F. constituerait la base militaire d'une politique de neutralisation de l'Europe Centrale. Dr. Strauss propose la création d'une communauté de Défense de l'Europe Occidentale ainsi qu'un Conseil nucléaire Européen avec la participation de la Grande Bretagne comme un complément du système stratégique des Etats-Unis.

M. Raymond Aron trouve également comme meilleure formule une "organisation européenne de défense insérée dans l'Alliance Atlantique". (le Figaro 13.5.66.

Le Général Stehlin, ancien chef d'état-major de l'armée de l'Air française, se joint aux auteurs précédents en proposant qu'il était grand temps de construire cette Europe, seule partenaire valable pour les Etats-Unis, à qui il est demandé de mettre en commun même ses capacités atomiques, dans l'organisation bicéphale souhaitable. (Une alliance en péril - Revue militaire Générale, Mars 1966, p.385)

Un autre auteur qui insiste sur l'idée d'un "partnership" accéléré est M. van der Beugel. Dans son remarquable livre, "From Marshall plan Aid to Atlantic Partnership" où il examine le développement des relations entre l'Europe et les Etats-Unis depuis la fin du 2ème conflit mondial, M. van der Beugel arrive à la conclusion qu'il faut mettre en marche, le plus tôt possible, le partnership entre les deux rives de l'Atlantique en reconnaissant une responsabilité accrue à l'Europe. L'auteur estime par ailleurs, qu'il faut trouver une solution pour la coopération militaire

et la défense nucléaire dans l'OTAN, créer une force nucléaire atlantique, augmenter l'autorité des pays européens dans les questions nucléaires et techniques. Il reconnaît en outre, que la solution des problèmes que l'on rencontre dans les relations Amérique-Europe et l'organisation d'une coopération atlantique, ne sont certes pas des tâches faciles, mais il rappelle en même temps à ceux qui s'y donnent, que l'enjeu est la survie de la société des hommes libres.

Le Professeur Kissinger dans son livre "The troubled partnership" où il examine tous les problèmes ayant rapport à l'OTAN, recommande également un "partnership" graduel entre l'Amérique et l'Europe. Comme modification de structure, il propose la création d'un Comité Exécutif (ayant comme membres permanents : les Etats-Unis, la Grande Bretagne, la France, la République Fédérale allemande, l'Italie et un membre rotatoire, élu parmi les neuf autres pays membres), chargé de formuler les objectifs communs, de donner les directives politiques aux autorités militaires. Ce comité sera en même temps responsable de la force nucléaire alliée. Professeur Kissinger envisage aussi une règle de majorité qualifiée pour les décisions du Conseil. Il ajoute ensuite que l'Europe pourrait jouer un rôle important dans ce cadre en s'organisant et ceci permettrait un rapprochement à la conception de "deux piliers".

Après l'examen attentif des textes précités, surtout ceux écrits par les auteurs européens, il est permis de penser à l'existence d'un certain rapport entre les idées qui y sont exprimées et la deuxième partie du 3ème paragraphe de la proposition de M. Harmel où il est dit "il (le Conseil) ~~est dit~~ examinera les moyens de perfectionner les consultations atlantiques au sein de l'Alliance, y compris entre les partenaires européens". A notre sens par les mots "y compris entre les partenaires européens", M. Harmel fait la sienne

l'idée que l'Europe ait le rôle d'un "pilier", qu'elle ait plus de voix dans les affaires atlantiques, qu'elle ait le statut d'une entité politique. Ceci invite naturellement deux questions dont les réponses font contradiction avec les aspirations européennes. L'Europe est-elle prête à assumer une plus grande responsabilité dans les domaines de défense, - ce qui implique une charge financière considérable - d'assistance économique aux pays en voie de développement ? et deuxième question l'Europe est-elle assez unie pour entrer dans le jeu de "partnership" ?

b) Un deuxième groupe d'auteurs qui voudraient voir l'OTAN changer, pensent qu'il est temps de la sortir de son orbite atlantique pour la placer sur une orbite internationale.

M. Eugène V. Rostow (dans une note qu'il a préparée à l'intention d'un sous-comité du Comité des Relations Extérieures du Sénat, publiée dans la revue Freedom and Union de décembre 1966) a déclaré que selon lui, la voie la plus pratique et intelligente et aussi la plus effective serait de rechercher la possibilité d'une réorganisation et d'une transformation de l'Alliance Atlantique en une Alliance pan-Atlantique, comprenant aussi bien les puissances asiatiques que celles européennes. L'influence concertée d'un tel groupe constituerait la base idéale pour une diplomatie de paix à longue échéance.

M. Gerstenmaier, président du Bundestag a proposé, au cours d'une conférence prononcée devant le Centre de Politique Etrangère de Paris, en octobre 1964, (Revue Militaire Générale, mars 1966 p. 383) une organisation fondée sur un système bipolaire, avec deux centres, l'un en Amérique, l'autre en Europe. En outre, l'OTAN s'épanouirait en une plus grande alliance, en englobant le CENTO et l'OTASE. Elle deviendrait alors une entité aux dimensions

mondiales. L'organisation ainsi envisagée - grâce à ses deux foyers - permettrait aux puissances européennes de mettre en valeur l'influence déjà acquise au sein de l'alliance et elle réaliserait une meilleure répartition des charges. Les armes atomiques seraient distribuées entre les deux centres. Quant aux Etats-Unis - devant une sorte de plaque tournante des différents systèmes régionaux - ils pourraient grâce à l'inclusion du Japon et de la Corée, jouer leur rôle de première puissance mondiale.

M. Peter Kurc, est encore plus explicite. Il écrit "ce que je cherche en effet, est un système mondial "world-wide" de l'OTAN. Présentement, une telle organisation paraîtrait lointaine, mais je crois que seulement de cette manière, la défense de nos intérêts serait possible. Nous ne pouvons pas continuer avec le système existant qui commence à craquer. Si nous allons le remplacer par quelque chose de nouveau, nous avons intérêt à commencer par l'idéal. Il se peut que nous ne réussissions pas, mais au moins saurons-nous ce que nous désirons". (Rethinking NATO, Peter Kurc, The world today, London, January 1966, p. 28.)

Cette idée d'élargir le domaine de responsabilité de l'Alliance se trouve, sous des formes variées, chez tous les partisans d'une communauté atlantique. Ils prétendent que le chapitre OTAN, comme alliance militaire touche à sa fin, le chapitre de la communauté atlantique, de l'union doit commencer bientôt. (Building the Atlantic World - by Robert Strauss-Huße, James Dougherty and William R. Kintner, p.345)

Cette deuxième école de pensée, tout en partant de l'idée de partnership comme le premier groupe d'auteurs, manque peut-être de réalisme. Ils sont encouragés davantage par leur idéalisme que par les événements.

c) une troisième catégorie de propositions suggère plutôt des modifications de structure de l'OTAN à la lumière de l'expérience acquise.

M. Kurt Bärenbach, est d'avis que le renforcement de l'administration de l'OTAN se présente comme une réforme urgente. Il suggère que le statut du Conseil et la position du Secrétaire Général de l'OTAN doivent être élevés et renforcés, la structure des commandements modifiée, les fonctions du SACEUR changées, le Groupe Permanent éliminé (déjà fait) et remplacé par les chefs d'état-major intégrés. (NATO in quest of cohesion, Kurt Bärenbach, p. 280)

Il se rallie à l'opinion de M. Alastair Buchan qui propose à son tour une modification radicale des institutions et du mécanisme de l'Alliance. Dans son livre "NATO in the 1960's (revised edition)" M. Buchan suggère un plan de 5 points sur la base desquels l'organisation pourrait être réformée. L'auteur insiste surtout sur la nécessité de donner plus de poids au Conseil en relevant les représentants permanents au rang de ministre. Cette idée, comme on se souviendrait, avait déjà été avancée par Anthony Eden (Lord Avon) en 1954.

Un autre partisan de changements de structure, M. François Duchêne, s'exprime en les termes suivants. " Et tous pensaient également que l'OTAN pour survivre, devrait modifier ses structures actuelles, qu'elle se développe ou qu'elle se réduise, mais en tout cas, qu'elle ne reste pas figée sur les bases établies en 1949" (Les Cahiers Atlantiques - Au delà de l'Alliance, par François Duchêne).

M. Timothy W. Stanley, dans son livre qui porte le titre "NATO in transition - The future of the Atlantic Alliance" a consacré un chapitre entier à la réforme de l'Alliance - The reform of the Alliance - L'auteur suggère les modifications suivantes : le Conseil de l'Atlantique du Nord doit rester un organisme international, mais

un organe ayant essentiellement les fonctions législatives d'orientation, de réexamen et d'approbation. Le Comité Militaire continuerait à fonctionner comme un organisme consultatif de Conseil en même temps comme une autorité de référence pour les autorités militaires nationales. Les commandements militaires seront placés sous l'autorité de l'Exécutif qui à son tour dépend du Conseil.

Une récente proposition est celle avancée par John Davis Lodge. M. Lodge se fonde sur le retrait de la France et suggère en premier lieu qu'il soit créés deux sous-alliances, une au Nord, l'autre au Sud. Partant de ce point, l'auteur croit que les mesures suivantes renforceront considérablement l'OTAN :

"(1) L'Espagne serait admise au sein de l'Alliance réorganisée.

"(2) L'Alliance réorganisée ferait un effort pour mettre fin à la querelle Gréco-Turque qui menace l'OTAN dans cette région. Le succès de cet effort contribuera grandement au prestige politique et militaire de l'Alliance.

"(3) Les Etats-Unis doivent améliorer leurs relations avec le Portugal.

"(4) Les Etats-Unis doivent accorder à nos alliés européens, y compris la République Fédérale Allemande, plus de voix dans la détermination de la stratégie de l'OTAN et spécialement dans la planification de l'emploi des armes nucléaires pour la défense de l'Occident". (Can NATO be restored ? by John Davies Lodge, Orbis, Fall 1966 No 3, p. 735).

d) Le quatrième groupe d'auteurs sont ceux qui recommandent plutôt un changement de politique et d'attitude des pays membres qu'une modification de l'organisation.

Le Général Norstad dit que "Beaucoup de choses peuvent être réalisées même avant que nous ayons de nouveaux accords, arrangements ou institutions, si les gouvernements principaux

avaient la volonté de se servir de ce qu'ils ont actuellement, de renforcer la structure actuelle, d'harmoniser le mécanisme national et celui international, de formuler les politiques au niveau international ainsi qu'au niveau national, d'éliminer les duplications et les lacunes. Tant que nous aurons clairement à l'esprit des objectifs de la Communauté Atlantique, nous saurons mieux utiliser ce que nous avons déjà et voir ce qu'il nous faut en plus." (Lauris Norstad - The Atlantic Community - The future of the Atlantic Community).

Mr. George W. Ball est également d'avis que les solutions effectives ne sauraient être obtenues par le simple changement de structure, mais essentiellement en réalisant une cohésion plus solide dans les relations inter-alliées. Les résultats atteints sont substantiels, mais il reste encore beaucoup à faire. (NATO in quest of cohesion - Hoover Institution Publication - U.S. Policy toward NATO, George W. Ball, p.19).

M. Herald von Riekhoff se rangeant dans le même ordre d'idée, admet que "la nature des problèmes de l'OTAN est politique et stratégique et ne découle pas de l'organisation même. C'est pourquoi toute amélioration des divergences politiques et la formation des accords dans l'Alliance dépendent davantage d'un effort volontaire des pays membres que de réforme constitutionnelle ou administrative. (The changing function of NATO, Herald von Riekhoff, International Journal, Toronto, Spring 1966, p. 157.

Enfin, M. Walter Hallstein caractérise l'OTAN comme une alliance qui a demandé la plus grande responsabilité d'un membre, et des autres la plus grande confiance. Pour pouvoir convertir cette position insoutenable en quelque chose d'utile et de durable, il faut trouver des méthodes de partager les responsabilités et de

développer la confiance mutuelle. (NATO in quest of cohesion, Lawrence B. Krause p. 319).

C'est là que se trouve le foyer de malaise que l'on cherche - chaque fois - volontier ailleurs.

BIBLIOGRAPHIE

- The World Without NATO
Robert Strausz-Hupé
ORBIS Spring 1966, Number 1
- Germany, NATO and Europe
Diane A. Kressler
ORBIS, Spring 1966, Number 1
- Le Contrôle des Crises
Alastaire Buchan
Les Cahiers Atlantiques
- Au delà de l'Alliance
François Duchêne
Les Cahiers Atlantiques
- NATO in Quest of Cohesion
A confrontation of viewpoints at the
Centre for Strategic Studies
Georgetown University
Hoover Institution Publications
- NATO in the 1960's
Revised Edition
Alastair Buchan
- The Atlantic Future
The Record of a Conference held at Ditchley Park
from 6 to 8 May, 1963
- The Atlantic Union Movement
Istvan Szent-Mihlosy
- The Atlantic Community
Articles by prominent authors
Edited by Francis O. Wilcox and H. Field Haviland Jr.
- Building the Atlantic World
By Robert Strausz-Hupé, James E. Dougherty and
William R. Kurtner
A Foreign Policy Research Institute Book
- Must the Atlantic Alliance be Reformed?
By Professor Geoffrey Goodwin
Head of International Relations Department
London School of Economics and Political Science
European Review, Winter 1965-66
- Can NATO be Restored?
John Dennis Lodge
ORBIS, Fall 1966, Number 3

- De Gaulle's NATO Policy in Perspective
Elliot R. Goodman
ORBIS, Fall 1966, Number 3
- L'Alliance Atlantique Disloquée
Guy de Carmoy
- Philosophie d'une Alliance en Péril
Schneider, Fernand-Thiébaud
Revue Militaire Générale, Paris,
Mars 1966, p.378
- La Question Allemande
Hier et Aujourd'hui
Schneider, Fernand-Thiébaud
- L'Europe Entre le Statu Quo et l'Anarchie
par Pierre Harsner
Preuves, Janvier 1967, p.18
- L'Evolution de l'Alliance Atlantique
LALOY, Jean
Preuves, Juin 1966, p.29
- Faut-il Réformer l'Alliance Atlantique?
Politique Etrangère
Paris, No. 3 (1965), p.230
- Faut-il Réformer l'OTAN? Un Examen Critique
Politique Etrangère
Paris, Nos. 4-5 (1965), p.324
- Rethinking NATO
Peter Kirk
The World Today, London, January 1966, p.28
- L'OTAN et l'Europe
Général Beaufre
Stratégie, Paris, Avril, Mai, Juin 1966, p.5
- L'OTAN et l'Europe
Général Beaufre
Calmann-Lévy, 1966
- The Changing Function of NATO
Herald von Rickhoff
International Journal, Toronto, Spring 1966, p.157
- NATO: The Role of the Small Members
Nils Orvire, Institute of Political Science,
University of Oslo,
International Journal, Toronto, Spring 1966, p.173
- An Alliance of Continents
Dr. Franz Josef Strauss
International Affairs, London, April 1965, p.191

- For an Atlantic Future
by Theo Sommer
Foreign Affairs, New York, October 1964, p.112
- NATO Needs Official U.S. Lead now for "Fresh, Bold Start"
by Eugene V. Rostow
Freedom and Union, Washington, December 1966, p.10
- Le Malaise au sein de l'Alliance Atlantique
Michel Eyraud
Stratégie, Paris, octobre, novembre, décembre 1966, p.61
- The Atlantic Community
A Study in Unity and Disunity
by Drew Middleton
- NATO in Transition: The Future of the Atlantic Alliance
Timoshy W. Stanley
- The Troubled Partnership
A Re-appraisal of the Atlantic Alliance
by Henry A. Kissinger
- From Marshall Aid to Atlantic Partnership
by Ernst H. van der Beugel
- La Crise de l'OTAN
La Réforme de l'Organisation Militaire
par Raymond Aron
Le Figaro, 13 mai 1966
- Toward an Atlantic Union
by Roscoe Drummond
New York Herald Tribune, 1st June, 1966
- L'OTAN et Nous
par Marcel Grégoire
Le Soir, Bruxelles, 16 juin, 1966.
- L'OTAN et L'Europe
par Lord Gladwyn
Le Monde, 13 août 1966
- The Objective of NATO Co-operation
by Halvard Lange
NATO Letter, October 1966
- NATO Plans a Sweeping Self-Examination
by Benjamin Welles
New York Times, 29th October, 1966
- Comment Réformer l'OTAN?
par Alfred Deroux
Le Soir de Bruxelles, 12-14 novembre 1966

- What Future for the Western Alliance?
Financial Times, 9th December, 1966
- NATO's Next Role
by C.L. Sulzberger, 12th December, 1966
- L'Alliance sans la "Menace"
par André Fontaine
Le Monde, 15 décembre 1966
- NATO and its Future
by Walter Lippmann
New York Herald Tribune, 16th December, 1966
- Rajeunissement d'une Alliance
par Paul Struye
La Libre Belgique, 19 décembre 1966.