

3-1-02 B  
(General)

Entre Tiers de  
the Alliance

le 28 décembre 1966

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

De : K. Inan

Conformément aux instructions données aux membres de la Division Politique, il est présenté ci-jointe une note contenant quelques réflexions préliminaires au sujet de la résolution belge adoptée par le Conseil des Ministres.

Inan

1. La proposition belge d'étudier les tâches futures de l'Alliance n'est que la formulation d'une tendance générale. En effet - à part les critiques des adversaires de l'Alliance - l'idée d'une réforme de l'OTAN a gagné du terrain depuis quelques années. Les voix émanant de différents milieux se sont réunies autour d'elle. Le courant en faveur d'une telle réforme est devenu si fort que même certaines autorités gouvernementales ne voyaient plus d'inconvénient pour s'y rallier. Les défenseurs de l'OTAN même défendant aujourd'hui la nécessité d'une réévaluation de l'Alliance pour qu'elle puisse s'adapter aux développements intérieurs et extérieurs. (1) Par sa proposition, M. Harmel a porté devant les ministres une idée qui ne leur était plus étrangère et qu'ils ont acceptée facilement, la chose qui ne se serait pas produite si aisément il y a quelques années.

2. Il faut, à notre sens, voir brièvement, sans entrer dans leurs analyses, les facteurs qui ont favorisé le développement du courant qui a pris la forme de la résolution belge. Ils sont de différents ordres et importances.

a) A nos jours la "réforme" est à la mode ; aussi bien sur le plan national que sur celui international ; on veut tout réformer. Elle est devenue la pilule contre tous les maux et problèmes politiques et sociaux compliqués et difficile à résoudre. A force d'être trop utilisée elle a presque perdu sa signification de progrès et s'est rapprochée plutôt du mot changement.

Il est à souhaiter que ce que l'on va entreprendre ne soit pas un pur et simple changement - ce qui est malheureusement à la base de beaucoup de critiques de l'OTAN, mais un vrai progrès.

---

(1)

Ernst H. van der Beugel - From Marshall Aid to Atlantic  
partnership  
Drew Middleton - The Atlantic Community  
Henry A. Kissinger - The troubled partnership  
Stanley - NATO in transition  
Général Beaufre - L'OTAN et l'Europe

b) Tout ce qui vit évolue. Comme l'a dit Lord Avon, "les Alliances ne peuvent pas être statiques ; soit elles donnent de nouvelles racines, soit elles meurent." Notre alliance a passé sa première jeunesse. Malgré les développements internes, les adaptations remarquables, une opération de rajeunissement est souhaitée par certains milieux.

Ce souhait aujourd'hui, ayant pris une forme officielle il reste à veiller à ce que l'opération réussisse.

c) Les nouvelles générations voient les choses différemment - et pas toujours justement - elles n'ont pas connu les conditions de la naissance de l'Alliance. Leurs réactions à l'égard du conflit au Vietnam sont presque la négation de celles de leurs parents vis à vis des événements de Corée en 1950.

Tel que M. Spaak l'avait prévu déjà en 1959 (2) le sentiment moins aigu d'une menace directe entraîne non seulement le relâchement de l'effort de défense, mais aussi celui de la solidarité politique et encourage la recherche des objectifs nationaux particuliers au dépens de l'intérêt commun.

Ce sentiment de sécurité est renforcé par le progrès économique enregistré et la paix sociale assurée dans les pays de l'OTAN. La menace devenue moins aiguë, le confort plus marqué, on est conciliant même si le risque et le prix sont élevés.

d) Un autre facteur est "la détente". Elle est devenue le mot magique du vocabulaire politique, l'argument principal de ceux qui désirent l'adaptation de l'OTAN à la nouvelle situation créée sous le soleil de la "détente". On n'arrive pas à départager la propriété. Elle est un papillon d'une espèce rare, fragile et fugitive et il faut tout faire pour pouvoir le conserver, - même provisoirement - au jardin de l'Europe, sans se soucier du prix.

Tout le monde se réjouit (surtout le Monde dans son article du 19 décembre 1966, "la détente confirmée") de respirer la détente - mais peu sont ceux qui se penchent sur les éléments qui ont contribué à la création des circonstances que l'on qualifie de détente.

Sans entrer dans les détails qui dépasseraient le cadre de ce papier, tout en admettant que l'analyse complète s'impose, on peut citer certains de ces éléments que nous croyons être les principaux :

---

(2) Paul-Henri Spaak - Pourquoi l'OTAN ?

i) C'est un fait indéniable que si aujourd'hui une attaque soviétique contre l'Occident est peu probable - mais pas exclue - c'est grâce à l'OTAN. C'est une preuve de sa réussite et en même temps une raison de déclin de sa cohésion.

ii) L'entrée de la Chine communiste, -aujourd'hui une puissance nucléaire, - sur la scène internationale constitue un élément principal dans l'équilibre des forces et dans les relations Est-Ouest. L'influence de cet élément dans le changement d'attitude de l'Union Soviétique est visible. Mais à notre sens il serait erroné - comme certains veulent le croire - de penser que cet élément aura toujours une influence favorable, sur les relations de l'Occident avec l'Union Soviétique. Un rapprochement entre la Chine et les pays communistes de l'Est est toujours possible. Donc ce n'est pas un élément permanent que l'on puisse prendre en considération dans les plans politiques et militaires pour l'avenir. Je ne pense pas que l'Union soviétique prenne trop au sérieux un conflit - ils sont d'ailleurs assez fréquents - entre les pays de l'OTAN.

iii) Il y a des développements politiques et économiques en Union Soviétique et dans les pays satellites. Ces développements ont certainement joué un rôle positif dans les rapports Est-Ouest, Mais il en est encore trop tôt pour en tirer les conséquences.

iv) Il y a d'autres facteurs qui ne sont pas étrangers à la création de la détente et que l'on oublie volontairement. L'Union Soviétique a consolidé ses droits à l'est<sup>\*</sup>; il y avait des déclarations, des engagements solennels. Maintenant on veut les oublier pour avoir la détente. On était davantage occupé du drame des Berlinoises. Il est significatif que cette année l'opinion publique ne soit pas tellement sensible devant le fait que les Berlinoises n'ont pas pu franchir le mur à Noël pour aller voir les leurs. Le temps passe et on oublie.

Avant on posait comme condition pour tout dialogue avec l'est la réunification de l'Allemagne. Maintenant la détente a pris le pas sur ce problème également. Une telle atmosphère a été créée que l'on prendrait la victime même de la division comme responsable de la situation actuelle. On admet plus facilement que la solution de la question allemande peut être trouvée avec le consentement de l'est ; un consentement dont le prix n'est pas encore connu. La zone d'Occupation soviétique en Allemagne vient d'être pour la première fois reconnue par le Chef d'un Gouvernement allié (selon les dépêches des agences) comme Allemagne de l'Est.

\* Il fut un temps à l'Occident où on parlait de la liberté des peuples de l'Est.

On voit que la surenchère pour la détente coute assez chère.

e) Un autre facteur essentiel à l'appui de la proposition de M. Harmel est la situation créée par la France. C'est un changement de fait. Quoique l'adaptation à la nouvelle situation soit remarquable et géniale, elle reste un élément de réévaluation.

3. Dans les paragraphes précédents, nous avons essayé de faire ressortir les lignes générales du courant qui s'est concrétisé dans la résolution belge. Ceci pour mieux évaluer le but de l'action qui a reçu d'ailleurs un accueil favorable. Il faut voir maintenant de près la résolution même.

a) a) Au premier paragraphe du texte de la résolution on parle du souci d'atteindre les objectifs fondamentaux du traité de l'Atlantique Nord. Donc les objectifs fixés par le traité du 4 avril 1949 restent valables.

On souligne l'esprit de cohésion et de solidarité, ce qui malgré ses défaillances, a été jusqu'à présent la force de l'Alliance.

b) Au 2ème paragraphe on trouve indispensable d'analyser les événements politiques survenus depuis la signature du traité en vue de déterminer leur influence. Or l'Alliance a toujours suivi et examiné de près les événements politiques et s'y est adaptée avec succès jusqu'à présent. Tout ce que l'on peut faire aujourd'hui est une analyse systématique de ces mêmes événements pour en tirer des conclusions et - si possible - des leçons.

c) Au 3ème paragraphe on demande d'étudier sur cette base (l'analyse des événements politiques) les tâches futures de l'Alliance. Encore une fois les objectifs ne sont pas mis en doute, on parle des tâches de l'Alliance. Puisque les objectifs restent les mêmes - à juste titre - on aurait dû parler des "méthodes" plutôt que des "tâches" futures.

Une deuxième faiblesse de ce paragraphe est que l'on se base uniquement sur l'analyse des événements passés et sur leur influence. Or le but n'est pas - et surtout ne doit pas être - une adaptation aux circonstances actuelles ni de faire des corrections post facto. Il faut se pencher également sur le futur et essayer de faire des projections sur les années 1970 et après, car c'est pour l'avenir que nous allons nous préparer.

A la deuxième phrase du même paragraphe se trouve - du moins je le crois - l'idée la plus importante. On dit : "il (le Conseil) examinera les moyens de perfectionner les consultations atlantiques, au sein de l'Alliance y compris entre les partenaires européens". ("y compris entre les partenaires européens" a été proposé en séance par M. Harmel à la place de "notamment du côté européen").

Il y a plusieurs idées réunies dans cette phrase :

i) L'idée de "perfectionner les consultations atlantiques" est l'expression d'une vieille critique. On s'est toujours plaint du manque de consultations politiques au sein de l'Alliance. Il y a quelques années que M. F.J. Strauss (actuellement Ministre des Finances du gouvernement allemand) disait que "essentielle-ment l'Alliance est dirigée de Washington d'une manière patriarcale" (3). Et le Général Beaufre dit aujourd'hui "qu'il est incontestable que c'est dans le sens d'un meilleur équilibre entre les alliés que l'Alliance doit se réformer" (4).

Malgré les progrès réalisés dans la procédure des consultations, ce n'est pas suffisant.

ii) Deuxième idée exprimée par la dernière partie de la phrase, c'est à dire, "y compris entre les partenaires européens" n'est pas moins importante. C'est sûrement le gouvernement belge qui nous dira ce qu'il entend exactement par ces mots. Mais on peut d'ores et déjà y voir les considérations suivantes :

- de réaliser au sein de l'OTAN ce que l'on n'a pas pu faire à la Communauté Economique Européenne; Intégration, sinon consultation politique entre les pays européens.

- d'accorder un rôle plus grand à l'Europe dans les problèmes internationaux.

- de mettre en exécution l'idée du Président Kennedy de "Partnership" sans attendre la réalisation de l'Union européenne.

Cette idée est largement développée par le Général Beaufre dans son livre intitulé "L'OTAN et l'Europe" ainsi que dans l'exposé qu'il a fait devant la dernière Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale. (4)

---

(3) voir - The Atlantic Community - Drew Middleton

(4) Général Beaufre - L'OTAN et l'Europe

(5) Compte-rendu officiel P. 162 et 55

d) Les 4ème et 5ème paragraphes de la résolution ont trait à la procédure. Premièrement on parle d'un niveau politique élevé. Par là on entend la participation aux travaux du Conseil des représentants politiques spécialement désignés. Ceci uniquement pour souligner l'importance de l'opération.

4. Au sujet de la procédure à suivre pour l'exécution des instructions des Ministres exprimées dans la résolution on peut envisager :

- i) la création d'un groupe de travail
- ii) la nomination de 2 ou 3 sages
- iii) la préparation d'un rapport détaillé par le Secrétariat pour constituer la base des discussions au sein du Conseil.

Il faut sans tarder demander aux délégations de présenter les contributions nationales au travail à entreprendre.

La tâche est délicate, importante et difficile. Elle nécessite des analyses, des études détaillées, approfondies et objectives.

5. Les critiques, les demandes de renouvellement ne signifient pas toujours l'existence d'alternatives valables. Pourtant il vaut mieux les examiner avant de les réfuter. Qu'elle comporte une alternative valable ou non, il faut voir la proposition belge comme réunissant toutes les critiques et reproches dirigés jusqu'à présent contre l'OTAN. Si l'accord est unanime au sujet d'une réévaluation de l'Alliance il est encore plus fort en ce qui concerne la nécessité de son maintien pour la défense de l'Occident. Son rôle d'être un élément d'équilibre reste incontesté. On reconnaît le fait que la diminution de la menace ne signifie pas un changement essentiel et permanent dans la philosophie communiste (5) On préfère toujours rester uni devant un monde communiste en querelle et éviter la vision d'une dislocation devant le camp communiste uni. Ce qui est désiré - paraît-il - est un changement. Mais changement, pour le plaisir de changement, ne sert à rien si les gouvernements intéressés ne sont pas prêts de faire un effort pour réconcilier leurs points de vue au sujet des tâches et de la stratégie de l'Alliance. Il faut profiter de l'occasion qui se présente en vue d'assurer cette réconciliation. Il faut surtout faire

---

(5) Van der Beugel - From Marshall aid to Atlantic Partnership

attention que la réforme envisagée n'en fasse une Alliance classique. L'OTAN peut jouer un rôle aussi important et constructif dans le monde de demain que celui qu'elle a joué depuis sa création.

L'Occident est aujourd'hui conscient - comme l'a souligné M. Spaak - de la nécessité de "s'unir à temps pour assurer la paix, afin d'éviter d'avoir à s'unir tardivement pour gagner la guerre". (6)

---

(6) P.H. Spaak - Pourquoi l'OTAN ?