

CES NOTES SONT DESTINEES AUX
CONFERENCIERS QUI PEUVENT LES
UTILISER MAIS SANS INDICATION
DE SOURCE

NOTES A L'INTENTION
DES CONFERENCIERS - SN/1

Février 1968

RAPPORT HARMEL

"Les futures tâches de l'Alliance"

I. GENERALITES

Le rapport Harmel résulte d'une étude entreprise par les "15" pendant 1967 ; approuvé à la réunion ministérielle de l'OTAN qui s'est tenue à Bruxelles en décembre 1967, il a été annexé au communiqué final publié à cette occasion.

L'étude porte le nom de M. Pierre HARMEL, Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, qui en a soumis l'idée à la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord à Paris en décembre 1966. M. Harmel estimait qu'il était temps que les partenaires de l'OTAN analyse l'évolution de la situation internationale et, à la lumière des résultats, déterminent les tâches qu'ils pourraient accomplir ensemble dans les années futures.

M. Harmel avait déjà fait connaître sa pensée aux Ministres réunis à Bruxelles en juin 1966. De plus, à une réunion précédente, le Ministre des Affaires Extérieures, M. Paul Martin, avait évoqué l'idée d'examiner l'état de l'Alliance et son avenir.

La guerre froide diminuant d'intensité, l'opinion publique commençait apparemment à se poser des questions sur la nécessité de maintenir l'Alliance et les dépenses importantes qu'elle implique en matière de défense. Après quelque vingt ans d'existence, l'OTAN allait sans doute faire l'objet de discussions politiques intérieures dans plusieurs pays membres. Comme l'Alliance se propose essentiellement de sauvegarder les institutions démocratiques de ses membres, elle ne pourrait donc continuer à exister si le public venait à lui retirer l'approbation et le soutien qu'il lui avait accordé lors de la négociation et de la ratification du Traité, il y a près de vingt ans. Plusieurs gouvernements, notamment celui de la France, avaient mis l'accent sur les changements considérables intervenus en Europe depuis 1949. Personne ne le conteste; le rapport Harmel a pourtant montré que, bien que les cartes des partenaires soient différentes de celles de 1949, les règles du jeu n'ont pas changé. Les états poursuivent une politique étrangère complètement indépendante. L'équilibre des forces, sur le plan militaire comme sur le plan politique, est une réalité. Cette vérité s'applique spécialement

à l'OTAN, coalition librement constituée dans laquelle les décisions sont prises à partir de 15 centres distincts ; les règles du jeu en vigueur en 1949 seront donc valables en 1967, en 1968 et pour toute période future pouvant faire l'objet de prévision.

II. METHODES

Les Ministres chargèrent le Conseil en session permanente d'organiser cette Etude ; en février 1967, le Conseil créa un Groupe Spécial présidé par le Secrétaire Général et chargé par les gouvernements de préparer un rapport. Le Groupe Spécial a été constitué de Représentants permanents auxquels se sont joints à certains moments des Ministres, de hauts fonctionnaires civils et d'éminents conseillers indépendants. A son tour, le Groupe Spécial institua quatre sous-groupes dirigés par des rapporteurs-présidents également nommés par les gouvernements. Voici la liste des sujets étudiés et des rapporteurs désignés :

- (1) Relations Est-Ouest - M. J.A. Watson, Sous-Secrétaire d'Etat Adjoint aux Affaires étrangères du Royaume-Uni et M. K. Schütz, à l'époque Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères de la République Fédérale d'Allemagne, devenu par la suite Bourgmestre régnant de Berlin ;
- (2) Relations entre membres de l'Alliance - M. Paul-Henri Spaak Ministre d'Etat, Belgique ;
- (3) Politique générale de défense - M. Foy Kohler, à l'époque Sous-Secrétaire d'Etat Adjoint, Département d'Etat des Etats-Unis ;
- (4) Relations avec d'autres pays du monde situés hors de la zone OTAN - Docteur C.L. Patijn, Professeur en Relations Politiques Internationales à l'Université d'Utrecht, Pays-Bas.

Les quatre rapports ont été rédigés sous la responsabilité des rapporteurs. Ce n'était pas le fruit d'un effort isolé de leur part puisque chaque rapporteur était aussi le président de son groupe, composé de représentants des gouvernements. Si l'on a choisi cette méthode c'est pour être sûr que les rapports resteraient dans les limites de la réalité ; en effet, le résultat eût été négatif si les rapporteurs avaient présenté des rapports n'ayant aucune chance d'être acceptés par les gouvernements qui avaient recommandé l'Etude. Par ailleurs, il était souhaitable aussi que les gouvernements connaissent directement l'opinion de spécialistes éminents et expérimentés, libres de toute instruction officielle.

Au début d'octobre 1967, les rapporteurs se réunirent pour la dernière fois à Ditchley Park en Angleterre pour préparer un résumé de leurs quatre rapports. Le Secrétariat international de l'OTAN établit alors un document mixte incorporant le travail des rapporteurs; au début du mois de novembre, ce document fut soumis au Groupe Spécial auquel étaient venus se joindre certains fonctionnaires des gouvernements intéressés. L'Exercice entra alors dans sa phase diplomatique critique où la teneur de l'Etude fit l'objet de négociations très actives entre les alliés. Le texte résultant de ces délibérations fut présenté aux Ministres lorsqu'ils se réunirent à Bruxelles les 13 et 14 décembre 1967. Après quelques nouveaux échanges de vues, il fut approuvé par les quinze Ministres des Affaires Etrangères et le texte du rapport fut communiqué au public.

III. LE RAPPORT

Dès le début, cette Etude a été conçue comme une tentative se proposant de définir les futures tâches de l'Alliance et non de la réformer ou de la transformer. S'il est facile de parler de réforme et de changement, il est difficile de mettre ces idées en application sans s'aventurer dans des zones dangereuses, ce qui pourrait risquer de mettre en danger la cohésion de l'Alliance. Ce point est important, car il révèle la véritable portée de l'exercice et met ainsi en lumière les résultats obtenus. Quels sont donc ces résultats ?

(i) Tout d'abord, l'importance du rapport réside dans le fait qu'il définit certaines caractéristiques et certains buts essentiels de l'Alliance reconnus par l'unanimité des quinze alliés. Les discussions ont duré un an, révélant de profondes divergences d'opinion. Comme tout document diplomatique, le rapport est le fruit de nombreux compromis et conciliations, mais tous les membres se sont finalement mis d'accord pour déclarer que l'Alliance est "une organisation dynamique et vigoureuse qui s'adapte constamment aux conditions changeantes" et que "ses futures tâches peuvent être menées à bien dans le cadre des dispositions du Traité en se fondant sur les méthodes et procédures dont de longues années d'expérience ont consacré la valeur". De plus, les "15" reconnaissent à l'unanimité que "l'Etude faite par le Groupe Spécial confirme l'importance du rôle que l'Alliance est appelée à jouer dans les prochaines années en vue du développement de la détente et du renforcement de la paix".

(ii) En deuxième lieu, le rapport reconnaît que les modifications de la situation ont donné aux tâches politiques de l'Alliance une dimension nouvelle. Tant que se maintient l'équilibre des forces, l'Alliance peut, dit-on se perfectionner dans son rôle politique, c'est-à-dire "poursuivre ses efforts en vue de progresser vers l'établissement de relations plus stables qui permettront de résoudre les problèmes politiques fondamentaux.

La sécurité militaire et une politique de détente ne sont pas contradictoires mais complémentaires".

(iii) Troisièmement, le rapport déclare que si chaque Allié a pleinement le droit d'essayer d'améliorer ses relations avec l'URSS et l'Europe de l'Est, la recherche de la détente implique néanmoins nécessairement à sa base l'existence d'une solidarité: "il ne faut pas laisser la recherche de la détente aboutir à une rupture de l'Alliance. Il ne fait aucun doute que les chances de succès seront plus grandes si les alliés continuent d'agir dans le même sens, en particulier pour les questions les touchant tous de très près; leurs actions n'en seront que plus efficaces".

Le rapport fait remarquer qu'actuellement, le développement des contacts entre les pays de l'Europe occidentale et de l'Europe orientale s'effectuent principalement sur une base bilatérale. Il ajoute: "certaines questions... requièrent par leur nature même une solution multilatérale".

(iv) En quatrième lieu, le rapport pose comme principe important que le but politique ultime de l'Alliance est "de parvenir à un ordre pacifique juste et durable en Europe, accompagné des garanties de sécurité appropriées". Dans le même ordre d'idée le rapport déclare que "aucun règlement définitif et stable en Europe n'est possible sans une solution de la question allemande, qui est au coeur des tensions actuelles en Europe. Tout règlement de ce genre devra faire disparaître les barrières artificielles entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, barrière dont la division de l'Allemagne constitue la manifestation la plus évidente et la plus cruelle". En conséquence, "les alliés examineront et réviseront les mesures politiques propres à instaurer un ordre juste et stable en Europe, à mettre fin à la division de l'Allemagne et à favoriser la sécurité européenne. Cette tâche fera partie d'un processus de préparation active et constante en prévision du jour où les pays de l'Est et de l'Ouest pourront procéder bilatéralement ou multilatéralement à des discussions fructueuses sur ces questions complexes".

(v) Cinquièmement, il fut décidé que les Alliés intensifieraient leur étude des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements, et notamment la possibilité de réductions de forces équilibrées. Ces efforts énergiques "reflètent la volonté des Alliés de travailler à une véritable détente avec l'Est".

(vi) Le sixième et dernier point est que les Alliés examineront avec une attention particulière les problèmes de défense de régions exposées; le rapport mentionne tout spécialement le flanc sud-est et la situation actuelle en Méditerranée.

IV. COMMENTAIRE

(i) Il convient de se garder, en présentant ce Rapport, de ne pas outrepasser ses limites en laissant entendre qu'il est parfait. Le rapport lui-même signale ses lacunes; rappelant par exemple que d'importants problèmes n'ont pas encore été étudiés dans tous leurs aspects et que d'autres, non moins importants, doivent encore former l'objet d'examen, il charge les Représentants permanents de mettre ces problèmes à l'étude sans délai. En d'autres termes les Ministres reconnaissent dans leur rapport que l'étude Harmel n'est pas une fin en elle-même et que l'examen critique de la situation et des tâches passées et futures de l'Alliance doit se poursuivre et ne jamais prendre fin.

(ii) Il est inévitable aussi que ce rapport soit incomplet quant à la solution pratique à donner aux problèmes en suspens de la sécurité européenne. Les Soviétiques ont clairement fait connaître leurs vues à Bucarest et à Karlovy Vary; en revanche les alliés n'ont pas encore fait connaître officiellement la manière dont ils entendent garantir la paix et la liberté en Europe. Suivant la recommandation formulée dans le Rapport, l'Alliance va étudier cette question, parmi d'autres, qui d'ailleurs ne sera ni rapidement ni facilement réglée.

(iii) Le Rapport ne traite pas non plus des relations entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Le mot "association" n'est pas mentionné et il n'est fait aucune allusion à une association réservée aux pays européens au sein de l'Alliance. On ne peut se dissimuler que cette lacune était inévitable, en raison de l'entente insuffisante régnant entre les membres européens. En soulevant cette question, on aurait couru le risque de compliquer les relations entre l'Europe et l'Amérique sans pour autant renforcer l'entente inter-européenne.

(iv) Il faut également se garder de laisser entendre que l'approbation unanime rencontrée par le rapport signifie que tous les pays se sont ainsi engagés à rester dans l'Alliance après 1969. Aux termes de l'Article 13 du Traité, chaque pays allié conserve le droit de le dénoncer unilatéralement en Août 1969. On peut cependant faire remarquer que 18 mois avant cette échéance, tous les Alliés, sans exception ont reconnu la nécessité de rester ensemble. Seules de nouvelles et importantes modifications de la scène internationale pourraient donc justifier un changement d'orientation en 1969. Le droit de dénonciation demeure mais les Alliés ont déjà décidé d'élaborer un programme commun de travail constructif.

(v) En commentant les futures tâches proposées par le Rapport, il faut attirer l'attention sur le passage qui, tout en tenant compte des modifications intervenues dans la situation internationale depuis 1949, précise que "la doctrine soviétique de la coexistence pacifique a modifié la nature de l'affrontement avec

l'Ouest, mais non les problèmes fondamentaux.... La possibilité d'une crise ne peut être exclue tant que les questions politiques cruciales en Europe, et par dessus tout la question allemande, n'auront pas été réglées.... Dans ces conditions, les Alliés maintiendront un potentiel militaire suffisant pour assurer l'équilibre des forces et créer ainsi un climat de stabilité, de sécurité et de confiance".

(vi) Le rapport Harmel n'est pas et n'a pas été conçu comme une panacée pouvant guérir les blessures des alliés et résoudre tous les problèmes qui se posent à l'OTAN. En acceptant ce document, les Alliés occidentaux ont résolu surtout de poursuivre une politique qui reste difficile pour des gouvernements démocratiques car elle consiste à parvenir à un accord minimum indispensable pour assurer leur défense et leur sécurité, fondé sur leur droit imprescriptible de prendre des initiatives politiques sans que celles-ci soient par ailleurs préjudiciables à la liberté générale qui est l'intérêt de tous.

V. RESUME.

En résumé, on peut dire que le rapport est positif et qu'il trace à l'Alliance un programme de travail réaliste. D'une part, l'Alliance, tenant compte des exigences permanentes de la défense au point de vue militaire, doit se maintenir pour assurer l'indispensable équilibre des forces entre l'Est et l'Ouest. D'autre part, l'Alliance doit se fixer des tâches politiques plus précises dans l'espoir de parvenir à une détente véritable dans ses rapports avec les pays de l'Est.

D'après le Rapport, le programme de travail dans le domaine politique est conçu pour (i) préparer un règlement juste et pacifique des problèmes européens, y compris celui de l'Allemagne; (ii) joindre les études sur le contrôle et la réduction équilibrée des armements; (iii) renforcer les flancs de l'Alliance et examiner la nouvelle situation militaire et politique en Méditerranée.

Le Conseil permanent, les Comités compétents et le Secrétariat international de l'OTAN ont tous reçu pour mission de procéder à une étude d'ensemble de ces problèmes et de certains autres qui ne figurent pas dans le rapport mais qui ont été mentionnés ci-dessus. Comme le Rapport le fait remarquer, l'examen de ces questions se poursuivra en permanence et retiendra l'attention de l'Alliance pendant une période de temps difficile à déterminer mais probablement très prolongée. Le Conseil permanent se consacre déjà actuellement à cette étude.

En Annexe: le texte officiel du "Rapport Harmel"

TEXTE DU "RAPPORT HARMEL"

LES FUTURES TACHES DE L'ALLIANCE

Rapport du Conseil

1. Il y a un an, à l'initiative du Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, les gouvernements des quinze nations de l'Alliance ont décidé d'entreprendre "l'étude des futures tâches de l'Alliance et des mesures à prendre pour y faire face, afin de renforcer l'Alliance en tant qu'élément de paix durable". Le présent rapport expose la teneur générale et les grands principes qui se dégagent de cet examen des futures tâches de l'Alliance.

2. Des études ont été effectuées par MM. Schütz, Watson Spaak, Kohler et Patijn. Le Conseil tient à remercier ici les éminentes personnalités pour les efforts qu'elles ont déployés et pour le travail d'analyse auquel elles se sont livrées.

3. Cet exercice a montré que l'Alliance est une organisation dynamique et vigoureuse qui s'adapte constamment aux conditions changeantes. Il a également montré que ses futures tâches peuvent être menées à bien dans le cadre des dispositions du Traité en se fondant sur les méthodes et procédures dont de longues années d'expérience ont consacré la valeur.

4. Depuis la signature du Traité de l'Atlantique Nord en 1949, la situation internationale a changé de façon notable et les tâches politiques de l'Alliance ont pris une dimension nouvelle. L'Alliance a notamment joué un rôle majeur dans l'arrêt de l'expansion communiste en Europe; l'Union soviétique est devenue l'une des deux superpuissances mondiales, mais le monde communiste n'est plus monolithique; la doctrine soviétique de la "coexistence pacifique" a modifié la nature de l'affrontement avec l'Ouest, mais non les problèmes fondamentaux. Bien que la disparité entre la puissance des Etats-Unis et celle des Etats européens subsiste, l'Europe s'est relevée et est en marche vers son unité. Le processus de décolonisation a transformé les relations de l'Europe avec le reste du monde; dans le même temps, des problèmes majeurs ont surgi dans les relations entre pays développés et en voie de développement.

5. L'Alliance Atlantique a deux fonctions essentielles. La première consiste à maintenir une puissance militaire et une solidarité politique suffisantes pour décourager l'agression et les autres formes de pression et pour défendre le territoire des pays membres en cas d'agression. Dès ses débuts, l'Alliance s'est acquittée avec succès de cette tâche. Mais la possibilité d'une crise ne peut être exclue tant que les questions politiques

cruciales en Europe et par dessus tout la question allemande n'auront pas été réglées. D'autre part, la situation d'instabilité et d'incertitude n'a pas encore permis une réduction équilibrée des forces militaires. Dans ces conditions, les Alliés maintiendront un potentiel militaire suffisant pour assurer l'équilibre des forces et créer ainsi un climat de stabilité, de sécurité et de confiance.

Dans ce climat, l'Alliance peut s'acquitter de sa seconde fonction, c'est-à-dire poursuivre ses efforts en vue de progresser vers l'établissement de relations plus stables qui permettront de résoudre les problèmes politiques fondamentaux. La sécurité militaire et une politique de détente ne sont pas contradictoires mais complémentaires. La défense collective est un facteur de stabilité dans la politique mondiale. Elle est la condition nécessaire d'une politique efficace visant à un plus grand relâchement des tensions. Le chemin de la Paix et de la stabilité en Europe consiste notamment à utiliser l'Alliance dans un esprit constructif dans l'intérêt de la détente. La participation de l'URSS et des USA sera nécessaire pour le règlement des problèmes politiques en Europe.

6. Dès le début, l'Alliance Atlantique a été un groupement d'Etats animés des mêmes idéaux et ayant de nombreux intérêts communs, et dont la cohésion et la solidarité constituent un élément de stabilité au sein de la zone atlantique.

7. En tant qu'Etats souverains, les Alliés ne sont pas tenus de subordonner leur politique à une décision collective. L'Alliance fournit un forum et un centre efficace pour les échanges d'informations et de vues; ainsi, chacun des Alliés peut-il arrêter sa politique à la lumière d'une connaissance approfondie des problèmes et des objectifs de tous les autres. Pour y parvenir, il est essentiel d'approfondir et d'améliorer la pratique qui consiste à procéder en temps utile à des consultations franches. Chaque Allié devrait jouer pleinement son rôle dans l'amélioration des relations avec l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est, en tenant compte du fait qu'il ne faut pas laisser la recherche de la détente aboutir à une rupture de l'Alliance. Il ne fait aucun doute que les chances de succès seront les plus grandes si les Alliés continuent d'agir dans le même sens, en particulier pour les questions les touchant tous de très près; leurs actions n'en seront que plus efficaces.

8. Aucun ordre pacifique n'est possible en Europe sans un effort énergique de tous les intéressés. L'évolution de la politique de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est permet d'espérer que ces gouvernements en viendront peut-être enfin à reconnaître l'intérêt qu'ils auraient à coopérer à la préparation d'un règlement pacifique. Aucun règlement définitif et stable en Europe n'est cependant possible sans une solution de la question allemande, qui est au coeur des tensions actuelles en Europe. Tout règlement de ce genre devra faire disparaître

les barrières artificielles entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, barrières dont la division de l'Allemagne constitue la manifestation la plus évidente et la plus cruelle.

9. En conséquence, les Alliés sont résolus à tendre leurs énergies dans ce sens grâce à des mesures réalistes propres à encourager la détente dans les relations Est-Ouest. Le relâchement des tensions n'est pas l'objectif final, mais fait partie d'un processus à long terme visant à améliorer les relations et à favoriser un règlement européen. Le but politique ultime de l'Alliance est de parvenir à un ordre pacifique juste et durable en Europe, accompagné des garanties de sécurité appropriées.

10. Actuellement, le développement des contacts entre les pays de l'Europe occidentale et de l'Europe orientale s'effectue principalement sur une base bilatérale. Certaines questions, bien entendu, requièrent par leur nature même une solution multilatérale.

11. Le problème de la réunification de l'Allemagne et son rapport avec un règlement européen ont été normalement examinés au cours d'échanges de vues entre l'Union soviétique et les trois puissances occidentales qui ont des responsabilités spéciales dans ce domaine. Lors de la préparation de ces échanges de vues, la République fédérale d'Allemagne s'est jointe régulièrement aux trois puissances occidentales en vue de parvenir à une position commune. Les autres Alliés continueront de voir leurs points de vue pris en considération au cours de discussions qui auront lieu en temps voulu entre les Alliés sur la politique de l'Ouest à ce sujet, sans qu'il soit porté atteinte en aucune manière aux responsabilités spéciales en question.

12. Les Alliés examineront et réviseront les mesures politiques propres à instaurer un ordre juste et stable en Europe, à mettre fin à la division de l'Allemagne et à favoriser la sécurité européenne. Cette tâche sera partie d'un processus de préparation active et constante en prévision du jour où les pays de l'Est et de l'Ouest pourront procéder bilatéralement ou multilatéralement à des discussions fructueuses sur ces questions complexes.

13. Les Alliés étudient actuellement des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements, et notamment la possibilité de réductions des forces équilibrées. Ces études seront intensifiées. Ces efforts énergiques reflètent la volonté des Alliés de travailler à une véritable détente de l'Est.

14. Les Alliés examineront avec une attention particulière les problèmes de défense des régions exposées, par exemple, le flanc sud-est. A cet égard, la situation actuelle en Méditerranée présente des problèmes particuliers, compte tenu du fait que la crise du Moyen-Orient relève de la compétence des Nations Unies.

15. La zone du Traité de l'Atlantique Nord ne peut être considérée isolément du reste du monde. Les crises et les conflits qui surgissent en dehors de cette zone peuvent compromettre sa sécurité, soit directement, soit en affectant l'équilibre global. Au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales, les pays alliés contribuent individuellement au maintien de la paix et de la sécurité internationales et au règlement de problèmes internationaux importants. Conformément à l'usage établi, les Alliés, ou ceux d'entre eux qui le désireront, continueront également à se consulter sur ces problèmes sans aucun engagement et dans la mesure des besoins.

16. Compte tenu de ces conclusions, les Ministres ont donné pour instruction au Conseil permanent de prendre dans les années qui viennent les mesures de détail découlant de cette étude. Il s'acquittera de cette tâche soit en intensifiant les travaux déjà en cours, soit en faisant entreprendre des études hautement spécialisées par le recours plus systématique à des experts et à des fonctionnaires des pays membres.

17. Les Ministres ont constaté que l'étude faite par le Groupe Spécial confirme l'importance du rôle que l'Alliance est appelée à jouer dans les prochaines années en vue du développement de la détente et du renforcement de la paix. Etant donné que d'importants problèmes n'ont pas encore été étudiés dans tous leurs aspects et que d'autres, non moins importants, issus des derniers développements politiques et stratégiques, doivent encore former l'objet d'examen, les Ministres ont chargé les Représentants Permanents de mettre ces problèmes à l'étude sans délai, suivant les méthodes que le Conseil permanent jugera les plus opportunes, afin que des rapports ultérieurs soient fournis au Conseil en session ministérielle.