

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

-2-

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.

-2-

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.

- 4 -

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.

- 4 -

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