Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 811
24 avril 1958

Suite à la Directive 117 adoptée le 17 janvier 1958 sur les conséquences militaires, du point de vue de la sécurité de l'Occident, des plans de désarmement régional ou limité et de la politique de désengagement en Europe centrale

Communication

A. Projet de résolution portant avis sur les conséquences militaires, du point de vue de la sécurité de l'Occident, des plans de désarmement régional ou limité et d'une politique de désengagement en Europe centrale, à la demande de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe

L'Assemblée,

Ayant examiné la demande d'avis que lui a adressée l'Assemblée Consultative, concernant les conséquences militaires, du point de vue de la sécurité de l'Occident, des plans de désarmement régional ou limité et d'une politique de désengagement en Europe centrale ;

Ayant étudié en particulier le plan Rapacki tendant à la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale, et le principe du désengagement dans cette zone,

Émet l'avis :

1. que l'adoption du plan Rapacki :
    1. Mettrait gravement en péril, sans offrir aucun avantage en compensation, la sécurité de l'Occident, pour les raisons suivantes :
        a. elle rétablirait la supériorité des forces soviétiques en armes conventionnelles et en effectifs dans cette zone, privant l'O. T. A. N. d'un « bouclier » efficace ;
        b. elle conduirait au retrait d'Allemagne et du continent européen de la quasi-totalité des forces anglo-américaines, étant donné que les deux Gouvernements ne consentiraient pas à maintenir leurs troupes si celles-ci se voyaient refuser les armes atomiques modernes ;
        c. elle priverait l'Occident du recul suffisant pour le déploiement satisfaisant de ses forces ;
        d. elle contraindrait l'O. T. A. N. à s'en remettre presque exclusivement à une stratégie de représailles massives ;
        e. elle priverait l'Allemagne de toutes les armes atomiques défensives susceptibles d'être mises au point à l'avenir ;
        f. elle placerait l'Allemagne dans une situation spéciale à l'égard de l'O. T. A. N. ;
    2. Perpétuerait le statu quo en Europe, c'est-à-dire la division de l'Allemagne et le maintien du contrôle soviétique sur les pays d'Europe centrale et orientale ;
2. qu'une politique de désengagement impliquant le retrait militaire des troupes de l'O. T. A. N. stationnées en Allemagne et des troupes russes stationnées en Europe centrale et orientale :
    a. Ferait courir un danger mortel à l'Occident si elle ne s'accompagnait pas :
        1. du repli politique de l'Union Soviétique hors de la partie actuellement occupée et contrôlée de l'Europe; et
        2. d'un accord général Est-Ouest de désarmement soumis à un contrôle et à une inspection rigoureux ;
    b. Ne saurait être acceptée si elle n'excluait expressément la neutralisation de l'Allemagne occidentale ;
3. que les États membres devraient être invités à formuler des propositions politiques et militaires tenant compte de l'opinion des autorités militaires de l'O. T. A. N., quant. à savoir quelles concessions réciproques l'Occident pourrait consentir sans affaiblir son potentiel défensif, et en ne courant qu'un risque militairement acceptable.

B. Opinion de la minorité

Le deuxième projet de résolution, dont le texte suit, a été rejeté par 9 voix contre 4 et 1 abstention.

L'Assemblée,

Ayant examiné la demande d'avis que lui a adressée l'Assemblée Consultative concernant les conséquences militaires, du point de vue de la sécurité de l'Occident, du désarmement régional ou limité et d'une politique de désengagement en Europe centrale ;

Ayant étudié en particulier le plan Rapacki tendant à la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale, et le principe du désengagement dans cette zone ;

Compte tenu de la définition des exigences politiques devant accompagner l'exécution de toutes propositions semblables, telles que la réunification de l'Allemagne et le retour à l'indépendance des pays d'Europe centrale et orientale ;

Estimant que les deux grands avantages dont bénéficie l'Union Soviétique sont, sur le plan militaire, sa supériorité écrasante en forces conventionnelles et la grande étendue de son territoire,

Émet l'avis :

1. que, dans les conditions actuelles de méfiance réciproque entre l'Est et l'Ouest, seule une proposition de désarmement limité et régional offre une possibilité d'application concrète ;

2. que toute proposition régionale de limitation des armements nucléaires ne saurait être acceptée par l'Occident si elle ne s'applique également aux forces conventionnelles stationnées dans la région en cause et est assortie d'un contrôle par des missions internationales d'inspection y jouissant d'une complète liberté de mouvement ;

3. que tout désengagement impliquant l'évacuation par les troupes alliées de leurs positions les plus avancées en Europe orientale ne saurait être accepté par l'Occident à moins que les troupes soviétiques n'évacuent une zone analogue à celle proposée dans le plan Rapacki et que des facilités adéquates ne soient accordées en compensation pour l'installation de postes de contrôle terrestre et aérien, et d'unités d'alerte dans un territoire encore plus vaste ;

4. qu'étant donné que les propositions Rapacki ne peuvent être acceptées dans leur forme actuelle, les États membres devraient être invités à formuler des contre-propositions tenant compte de l'opinion des autorités militaires de l'O. T. A. N., quant à savoir quelles concessions réciproques l'Occident pourrait consentir sans affaiblir son potentiel défensif, et en ne courant qu'un risque militairement acceptable.

C. Exposé des motifs

Sommaire **TABLE** **DES** **MATIÈRES**

Page

PROJET DE RÉSOLUTION - 2

EXPOSÉ DES MOTIFS (présenté par M. Goedhart, rapporteur) : La teneur et l'origine du plan Rapacki - 4

Inconvénients militaires du plan Rapacki - 5

Effets politiques du plan Rapacki - 7

Le concept du désengagement - 8

Conclusion - 9

OPINION DE LA MINORITÉ (deuxième projet de résolution) - 10

1.

Il ressort du débat tenu en janvier 1958 par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, à la suite duquel cette Assemblée a invité l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale à se prononcer sur les conséquences militaires, du point de vue de la sécurité de l'Occident, des plans de désarmement, régional ou limité et d'une politique de désengagement, il ressort de ce débat que l'Assemblée Consultative pensait principalement et de toute évidence aux conséquences qu'entraînerait l'acceptation du soidisant plan Rapacki. Il semble donc que notre Assemblée doive s'en tenir dans l'ensemble à ce plan lorsqu'elle se prononcera sur ses conséquences. Il est également important de se pencher sur l'idée de désengagement qui, il est vrai, n'a pas fait l'objet d'une proposition officielle concrète émanant d'un gouvernement, mais reparaît fréquemment dans les discussions publiques.

2. La teneur et l'origine du plan Rapacki

Le 2 octobre 1957, au cours d'une réunion de l'Assemblée Générale des Nations Unies, M. Rapacki, ministre des Affaires Etrangères de Pologne, a exposé l'idée de la création en Europe centrale d'une zone interdite à la fabrication et au stockage d'armes nucléaires, ainsi qu'aux installations de lancement de ces armes. Cette zone serait aussi exclue de la liste des objectifs pour armes nucléaires lancées d'ailleurs. Dans un mémorandum, en date du 14 février 1958, le Gouvernement polonais a repris cette idée plus en détail et exprimé le souhait que soit mis sur pied un système efficace de contrôle et d'inspection pour assurer le respect de l'accord proposé.

Lors de ses diverses déclarations à la presse concernant sa proposition, M. Rapacki a affirmé qu'il s'agissait d'une conception polonaise approuvée par les autres pays signataires du Pacte de Varsovie. Or, on peut retrouver les éléments de ce plan dans les propositions soviétiques présentées le 27 mars 1956 au Sous-Comité Czechoslodu Désarmement des Nations Unies. A cette date, M. Gromyko proposa « la création d'une zone de limitation et d'inspection des armements en Europe ».

Cette proposition a été ainsi formulée : «

> *L'accord stipulera que le stationnement de formations militaires équipées d'armes atomiques et le stockage d'armes atomiques et thermonucléaires en tout genre seront interdits dans cette zone. »*
>
> *Le plan Rapacki s'identifie parfaitement au plan Gromyko. Pour des raisons d'opportunité, il a été affublé de la nationalité polonaise*
>
> *L'interdiction proposée par M. Rapacki s'appliquerait à la fabrication et à l'entrepôt d'armes nucléaires en tout genre, ainsi qu'à l'installation « du matériel et de l'équipement nécessaires à l'emploi des armes nucléaires, y compris les emplacements pour lancement de fusées ». Cette interdiction englobe spécifiquement la dotation de ces armes aux forces étrangères stationnées dans la zone d'interdiction.*
>
> *Les puissances disposant d'armes nucléaires s'engageraient à ne pas faire usage de ces armes contre un objectif quel qu'il soit situé en zone interdite.*

Cette zone couvrirait les territoires de la République Fédérale d'Allemagne, de la République de Pankow, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

Le plan propose « un système élaboré et efficace de contrôle » qui pourrait comprendre « le contrôle au sol et dans les airs, ainsi que des postes de contrôle appropriés dotés des attributions et possibilités d'action garantissant l'efficacité de l'inspection ». Le « dispositif de contrôle » devrait être remis entre les mains de représentants désignés par les organes de l'O. T. A. N. et du Pacte de Varsovie, et éventuellement de représentants d'États neutres.

Dans son mémorandum, bien qu'exprimant une préférence pour la conclusion d'un accord international, le Gouvernement polonais admet que les obligations devant être assumées par les Etats pourraient être entérinées dans une déclaration unilatérale — ceci aux fins d'éliminer l'obstacle que constitue le fait que la République de Pankow n'a pas été reconnue par la République Fédérale d'Allemagne et les puissances occidentales.

2.1. Inconvénients militaires du pian Rapacki

La proposition Rapacki se prononce pour la dénucléarisation de toutes les unités militaires stationnées dans une zone groupant les deux Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Étant donné qu'une proportion importante des forces de l'O. T. A. N. doit être stationnée en République Fédérale d'Allemagne pour servir de bouclier défensif de protection de l'Europe occidentale, étant donné que l'O. T. A. N. ne peut espérer mettre sur pied des forces conventionnelles numériquement équivalentes à celles de l'Union Soviétique, une proposition, tendant à priver les forces de l'O. T. A. N. d'armes atomiques aboutirait en fait à priver l'O. T. A. N. de toute défense effective. Rien ne nous garantit que les effectifs relativement réduits de l'O. T. A. N. dans la zone d'Europe centrale pourraient tenir tête aux forces numériquement supérieures de l'Union Soviétique (à 1 contre 6) s'ils ne disposaient pas d'armes atomiques donnant aux forces de l'O. T. A. N. une efficacité décisive.

Une grande partie des effectifs de l'O. T. A. N. doit être déployée en Allemagne. Nous ne pouvons compter que les forces allemandes, qui constituent presque la moitié de la puissance de l'O. T. A. N. dans la zone d'Europe centrale, puissent être déployées ailleurs qu'en Allemagne, car on en aura un besoin urgent en Allemagne même. Si l'on ne dote pas ces forces d'armes atomiques modernes, il s'ensuivra que les unités allemandes seront incapables d'exercer une fonction préventive efficace à l'égard de l'Union Soviétique. Il faudrait en outre, à ce moment-là, donner à l'Allemagne un statut spécial dans l'O. T. A. N., avec les problèmes d'ordre psychologique que cela impliquerait pour le peuple allemand, ainsi privé de toute défense effective en cas d'attaque soviétique

On ne peut imaginer que les unités non allemandes demeureraient en territoire allemand si on les privait des moyens efficaces, c'est-à-dire des armes atomiques modernes. Ce processus aboutirait inévitablement au retrait du continent européen de la quasi-totalité des forces anglo-américaines. Pour des raisons de géographie, un tel retrait conduirait les forces américaines aux États-Unis, tandis que les forces britanniques regagneraient le Royaume- Uni. Ainsi se trouverait pratiquement éliminée la possibilité de participation de ces forces à toute guerre éventuelle, parce que les délais requis pour leur retour dans la zone de combat ne permettraient pas à ces forces d'être sur place avant la phase décisive des hostilités.

Se prononcer pour le plan Rapacki en sa forme actuelle équivaut pratiquement à se prononcer pour le désarmement unilatéral.

Cette proposition aurait inévitablement pour effet, en termes de stratégie atlantique, de contraindre l'O. T. A. N. à s'en remettre presque exclusivement à une stratégie de représailles massives, l'O. T. A. N. se trouvant privée de la possibilité d'utiliser parallèlement la stratégie beaucoup plus flexible du bouclier.

Des restrictions qui interdiraient le stationnement d'armes atomiques en République Fédérale d'Allemagne priveraient les Allemande de toutes les armes atomiques défensives susceptibles d'être mises au point à l'avenir (engins anti-engins). On ne sait pas actuellement quelle est la meilleure façon de disposer ces armes, mais il peut très bien se révéler souhaitable de pouvoir les disposer très à l'avant aux fins de leur permettre de détruire le plus tôt possible un engin attaquant.

3. Effets politiques du plan Rapack

1. La proposition Rapacki ne modifierait pas le statu quo en Europe centrale (entendons par là la division de l'Allemagne et le maintien du contrôle soviétique sur les satellites européens), principale cause de tension divisant le monde libre et le monde communiste. Qui plus est, et pour les raisons militaires précédemment

indiquées, les dispositions du plan Rapacki auraient pour effet — en faisant pencher en faveur des Soviets le fondamental équilibre des forces — de rendre encore plus improbable le règlement de ces problèmes politiques sur une base juste et équitable. Ainsi se trouverait gêné et non favorisé, si nous acceptions le plan Rapcki, l'objectif d'ensemble de l'Occident qui est d'arriver à une paix juste.

2. La République Fédérale d'Allemagne se trouverait placée dans une situation spéciale et exceptionnelle. Elle cesserait de participer comme membre de plein droit à l'O. T. A. N. car elle n'assumerait plus toutes les obligations qu'implique l'appartenance à l'O. T. A. N. Une telle situation créerait un climat politique et psychologique favorable aux éléments qui, en Allemagne, désirent affaiblir les liens entre l'Allemagne et le monde occidental. Elle ne ferait qu'intensifier les tendances neutralistes dans le peuple allemand, et pourrait bien constituer le premier pas vers le retrait de l'Allemagne de l'O. T. A. N. L'Allemagne se trouverait alors faible militairement, neutralisée, mitoyenne de la puissance écrasante de l'Union Soviétique. Ce serait là une situation intolérable pour la nation allemande et le monde libre tout entier.

3. Le plan Rapacki ne pouvant octroyer à l'Occident des avantages même modestes, il ne sert à rien de se demander si l'on pourrait en fait l'appliquer par le truchement d'un système efficace de contrôle et d'inspection. On ne cesse de se demander si l'Union Soviétique respectera ses engagements écrits. Une longue et amère histoire nous prouve que jamais les garanties de non-agression données par l'Union Soviétique n'ont empêché l'armée soviétique d'attaquer

3.1. Le concept du désengagement

4. On voit mal comment une forme quelconque de désengagement en Europe centrale pourrait apporter une réelle sécurité à l'Occident. Pareil désengagement nous affaiblirait tragiquement sans la moindre contrepartie. Par sa nature même, il exigerait un retrait de nos forces d'Allemagne, et donc le retour à leur foyer de la quasi totalité des forces américaines et britanniques, réduisant d'autant la possibilité pour l'Occident de défendre l'Europe occidentale

5. Il existe des exemples dans l'histoire montrant que la création d'un vide entre deux adversaires de taille accroît souvent le danger d'hostilités. En présence d'une Allemagne divisée, de l'isolement géographique de Berlin, enclave en territoire satellite soviétique, et de la situation politiquement explosive dans les satellites d'Europe orientale, ce serait tenter le destin que d'accepter un désengagement quelconque. Un retrait militaire des troupes 0. T. A. N. d'Allemagne occidentale et des troupes russes d'Europe centrale et orientale constituerait un danger mortel pour l'Occident si ce retrait ne s'accompagnait pas :

a. du repli politique de l'Union Soviétique hors de la partie actuellement occupée de l'Europe, et

b. d'un accord général Est-Ouest de désarmement soumis à un contrôle et à une inspection rigoureux.

6. Avec les progrès de la technologie, les engins gagnent en vitesse, etc. Ceci ne fait qu'accroître l'avantage que représente pour l'agresseur une attaque-surprise. Tout plan de désengagement interdisant à l'Occident l'utilisation par ses forces défensives du territoire de la République Fédérale d'Allemagne réduirait le délai d'alerte pour l'Occident. Prévenu moins longtemps à l'avance, l'Occident aurait moins de temps pour réagir et se défendre, ce qui voudrait dire qu'un ennemi potentiel pourrait nous menacer de plus près sans être inquiété

7. Pour des raisons de géographie, l'exclusion de l'Occident du territoire de la République Fédérale d'Allemagne le contraindrait à déployer les forces à sa disposition dans l'espace relativement étroit qui sépare les frontières occidentales de la République Fédérale d'Allemagne de l'Océan Atlantique (Pays-Bas, Belgique, Luxembourg et France). Il en résulterait qu'en cas d'attaque par engins ou fusées, l'intervalle dont nous disposerions pour réagir en présence d'une attaque-surprise serait minime. Au contraire, l'Union Soviétique, grâce à l'immense territoire dont elle dispose, pourrait déployer ses forces de manière à se protéger au mieux de notre riposte à l'attaque soviétique initiale.

8. La création d'une zone démilitarisée priverait l'Occident de renseignements sur les activités de l'agresseur potentiel. D'autre part, étant donné que l'on a d'autant plus de chances de détruire les engins ou fusées avant qu'ils atteignent leur objectif que l'on dispose d'un délai d'avertissement plus grand, on conçoit facilement l'intérêt qu'aurait un ennemi potentiel à réduire le plus possible l'écart d'alerte.

9. L'idée du désengagement est plus ou moins centrée autour de la conception assez diffuse d'après laquelle il faut créer en Europe un cordon neutre, réunifier l'Allemagne pour ensuite la neutraliser. On peut se demander à cet égard s'il est possible de neutraliser un pays dynamique et surdéveloppé de 70 millions d'habitants. Ce n'est pas là le sort que le monde libre destine à la nation allemande. Le temps est révolu où l'Union Soviétique pouvait tenter de diviser l'Europe pour y régner en misant sur les sentiments

germanophobes en Europe occidentale. La neutralisation d'une Allemagne réunifiée ne pourrait résulter que du commun consentement du monde libre et de l'Union Soviétique. L'Occident ne se sent nullement enclin à jouer ce tour à nos alliés allemands, mais c'est là encore une raison pour laquelle le concept de désengagement doit être considéré politiquement malsain

3.2. Conclusion

L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe n'a certes demandé qu'un avis sur les conséquences militaires des plans de désarmement limité et de la politique de désengagement, mais l'on ne pouvait éviter d'évoquer certains aspects politiques des incidences de ces problèmes.

Le militaire et le politique sont étroitement entremêlés, de sorte qu'on ne peut les étudier absolument séparément.

Il ressort des considérations résumées ci-dessus, principalement d'ordre militaire, mais également de caractère politique, que l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale a de nombreuses objections à adresser au plan Rapacki et à l'idée de désengagement, et ne voit pas d'avantages neutralisant ces objections. Il est inutile de vouloir améliorer le plan Rapacki en l'amendant de telle manière que l'Occident pourrait à son tour y voir un point de départ, une sérieuse base d'ouverture de nogociations. Ce plan est un piège soviétique, il faut nous garder d'y tomber.