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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 63
22 septembre 1952

Défense européenne

Rapport
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Johannes J. FENS, Pays-Bas

A. Exposé des motifs

1.

1. L'Assemblée, à sa séance du 14 mai 1951, a demandé à la commission des Affaires Générales de continuer à «soumettre à examen les progrès de la défense européenne » en vue de lui présenter les rapports convenables. Diverses circonstances n'ont pas permis jusqu'ici l'établissement de tels rapports. En particulier, M. Sandys, appelé à des responsabilités nouvelles dans le Gouvernement de son pays, n'a pu continuer à fournir à votre commission son concours : chacun de nous se souvient de l'importance des travaux qu'il avait entrepris pour le bénéfice de l'Assemblée. L'Assemblée, au début de cette année, a concentré ses discussions sur le projet de Communauté Européenne de Défense, sur la base de la remarquable étude de notre collègue M. Margue, adoptée en mai dernier par l'Assemblée. En procédant ainsi, l'Assemblée marquait son intention que le rapport général sur les « progrès de la défense » portât plus spécialement sur l'activité de l'Organisation Atlantique Nord en ce qui concerne l'Europe.

2. Malgré cette limitation, il ne faudrait pas minimiser les difficultés extrêmes que présentait la tâche de notre commission. Disons d'abord que la période où il lui faut soumettre un rapport n'est pas la mieux appropriée. Il n'y a encore que peu d'informations disponibles sur le degré de réalisation des plans fixés à Lisbonne. L'examen d'ensemble de la situation que doit effectuer chaque année le Conseil Atlantique n'a pas encore été abordé. Il serait impossible aujourd'hui, même dans les milieux les plus autorisés, d'avoir un avis totalement fondé sur les progrès effectifs accomplis depuis un an dans la défense de l'Europe. Les objectifs de Lisbonne pour 1952 seront-ils atteints? Fau-dra-t-il ou non procéder à une révision des évaluations pour 1953 et 1954? Dans quelle mesure affecterait-elle l'ensemble de l'alliance atlantique, ou seulement quelques partenaires? Ce ne sont pas les déclarations parfois contradictoires dont la presse se fait l'écho qui peuvent permettre à l'Assemblée de porter présentement un jugement sérieux.

3. Une difficulté encore plus grave — et qui, tant qu'elle ne sera pas surmontée, rendra précaire le travail de l'Assemblée dans le domaine de la défense —- est l'absence presque totale de renseignements officiels sur lesquels baser ses études. Aucune liaison n'a été encore établie entre le Conseil de l'Europe et l'O. T. A. N. , et la politique suivie en matière d'information de l'opinion sur l'oeuvre de défense a été jusqu'ici singulièrement peu cohérente. Nous y reviendrons plus loin (§ 12). Il ne s'agit évidemment pas de réclamer la divulgation de secrets militaires dont un adversaire éventuel pourrait tirer profit! Constatons tout de même que les seuls documents disponibles qui donnent une vue d'ensemble de la situation sont le communiqué de Lisbonne (février 1952) et le premier rapport annuel du Commandant Suprême en Europe (avril 1952), documents rédigés l'un et l'autre en termes très généraux. Certains gouvernements les ont complétés ou précisés à la tribune de leur parlement, en ce qui concerne leur propre pays. Rien n'existe, ni à l'O. T. A. N. , ni au Conseil de l'Europe, qui se charge de centraliser les informations supplémentaires ainsi divulguées de manière à permettre à l'opinion publique un examen des questions sur le plan européen. Ces informations ne parviennent que sous une forme fragmentaire, ou par la voie d'études ou de commentaires de presse. Ce ne serait pas digne du Conseil de l'Europe de lui soumettre un rapport établi uniquement à partir de données qui resteraient précaires.

4. Ces constatations ont amené la commission à borner son rapport proprement dit à des observations sur quelques points seulement qui sont loin de couvrir l'ensemble du problème. Le débat dans l'Assemblée pourrait évidemment aller bien au delà et porter notamment sur le rapport d'avril du général Eisenhower qui pourrait en constituer un des thèmes principaux — la commission a cru utile qu'il figure en annexe de son rapport, avec le communiqué de Lisbonne. Ceux de nos collègues qui sont membres dans leur parlement de la commission de Défense Nationale seront à môme de le compléter par leurs propres informations. Je reste persuadé que grâce à la haute compétence des membres de l'Assemblée, le débat, malgré les conditions difficiles de sa préparation, se maintiendra au niveau élevé des précédentes discussions sur la défense.

5. J'aimerais rappeler au début do ce rapport les exceptionnels services pour la défense européenne d'un homme qui, soldat des États-Unis, était devenu l'un des nôtres, le général d'armée Dwight D. Eisenhower. Sûr d'être l'interprète de nous tous, je voudrais rendre l'hommage qui est dû à cet homme qui, une deuxième fois, a consacré à la défense de l'Europe ses talents exceptionnels et tout son dévouement. C'est avec regret que nous avons vu son départ. Que le général Eisenhower soit-convaincu de notre constante gratitude. Son successeur, le général Ridgway, a déjà gagné la confiance et l'estime de l'Europe par son action à la tête des forces des Nations Unies. Il peut être sûr que l'action menée au sein de l'Assemblée tend aux mêmes buts que ceux qu'il s'est assignés en prenant la tête de S. H. A. P. E.

2. Progrès et perspectives de la défense européenne

6. L'année 1952 semble avoir été une étape décisive dans l'organisation de la défense de l'Europe. Elle a été jusqu'ici marquée par deux événements politiques d'une exceptionnelle importance : La neuvième session du Conseil de l'Atlantique Nord (Conférence de Lisbonne, —• 20-25 février) a été l'occasion de l'adoption solennelle par les gouvernements d'une série de décisions à l'étude depuis de nombreux mois. Citons notamment :

6.1. la détermination de la force de défense à constituer en 1952 et d'objectifs à plus long terme pour les deux années suivantes : décisions prises sur le rapport des « Sages », premier effort d'ensemble pour équilibrer exigences militaires et nécessités économiques et sociales ;

6.2. l'approbation des principes sur la base desquels est instituée la Communauté Européenne de Défense, et la détermination des rapports à établir entre la C. E.D. et l'O.T. A.N. ;

6.3. le renforcement de l'alliance atlantique, par la création d'un Secrétariat Général j)ermanent (confié à Lord Ismay) qui aura, entre autres tâches, à poursuivre le travail exécuté avant Lisbonne par le Bureau du « Comité temporaire » — les « Trois Sages ».

Peu avant Lisbonne, le 18 février, la Grèce et la Turquie accédaient au Pacte Atlantique : une demande formulée par la quasi-unanimité des Représentants en mai 1951 se trouvait ainsi satisfaite. Les conséquences économiques et budgétaires des plans adoptés à Lisbonne ont été l'objet, dans les mois suivants, de discussions parfois difficiles dans la plupart des parlements nationaux. L'adoption des mesures propres à assurer le financement des programmes de Lisbonne a été, dans certains de nos parlements, une occasion pour réaffirmer solennellement leur adhésion à la politique de défense solidaire au sein de l'O. T. A. N.

7. La signature du Traité instituant la Communauté Européenne de Défense (27 mai 1952) et du Traité de Bonn — « Accords contractuels » — (26 mai) permet d'espérer une prochaine association de l'Allemagne occidentale à la défense de l'Europe. Les nations du Pacte Atlantique, et plus spécialement la Grande-Bretagne, donnent leur garantie à la Ç.E.D. Dès le 1er juillet, le Sénat des États-Unis approuve le traité de Bonn. La Chambre des Communes l'approuve également le 1er août. La C. E. D. reste limitée à six pays. En rappelant le souci de nos collègues grecs et turcs d'y voir accéder leur pays, la commission peut-elle exprimer le souhait que des formes particulières de liaison pourront rapidement être établies entre la C.E.D. et la Grèce et la Turquie?

8. Dès avril, le général Eisenhower soulignait que les nations atlantiques avaient renforcé leur sécurité dans tous les domaines et faisait le bilan assez impressionnant de leurs réalisations et perspectives pour la fin de 1952. L'interprétation des chiffres qu'il avance reste délicate, et cela a pu justifier le scepticisme avec lequel ont été accueillis parfois les plans de Lisbonne. L'ensemble n'en reste pas moins réconfortant et justifie les efforts entrepris depuis deux ans.

9. Au cours de la discussion générale dans l'Assemblée sur la situation politique de l'Europe, en mai dernier, plusieurs de nos collègues ont procédé à une analyse remarquable des objectifs et des méthodes de la politique atlantique. Ils ont souligné que les nations libres avaient à faire face à un double risque :

9.1. risque militaire : soit une guerre d'agression, soit des manoeuvres d'intimidation;

9.2. risque de subversion interne : troubles intérieurs pouvant résulter de l'exploitation de la misère, développement du « neutralisme », etc.

Dans une telle perspective, le renforcement de la puissance militaire de l'Europe et l'amélioration de sa situation économique sont des facteurs d'importance égale pour la garantie de sa sécurité. L'Assemblée pourrait tirer les conclusions du débat de mai en marquant son accord aux principes de la politique de défense collective de l'Europe définie à Lisbonne et à la poursuite de sa réalisation clans les années à venir, tout en soulignant la nécessité impérieuse d'assurer la stabilité économique en Europe et une répartition équitable des charges du réarmement entre les pays et les diverses classes sociales dans chacun d'eux.

3. Objections économiques et stratégiques de la politique atlantique

10. Les implications économiques de la solidarité atlantique viennent d'être mises récemment en lumière par les discussions autour des commandes off shore.Il n'est évidemment pas dans les intentions de la commission de chercher à intervenir dans le détail d'une question aussi délicate, qui demanderait une étude technique approfondie. Au cours des précédents débats, de nombreux orateurs avaient souligné la nécessité d'établir des programmes communs aussi bien pour les effectifs que pour les armes et les

approvisionnements et de déterminer une répartition équitable des charges entre les nations intéressées, de manière à assurer leur stabilité économique. Il ne semble pas douteux que des progrès aient été accomplis dans cette voie, grâce aux travaux des « Sages » et des autres organismes atlantiques. La Conférence de Lisbonne a été placée sous le signe d'une telle politique. Toutefois, il ne s'agit encore pour chacun de nos pays que de réaliser, par ses propres moyens — sous réserve de l'aide des États-Unis — son programme national dans le cadre du plan général de l'O.T.A.N. C'est l'un des principaux mérites du système des commandes off shore que de tendre à promouvoir un début d'intégration des industries d'armement de l'ensemble de nos pays. Le système des commandes off shore permet notamment de faire fabriquer par nos pays des armements destinés à être livrés à d'autres partenaires de l'alliance. Réparties judicieusement, ces commandes pourraient faciliter une spécialisation internationale dans la production d'armement et le développement d'industries complémentaires dans nos divers pays, mesures qui faciliteraient la rationalisation des fabrications et la standardisation des équipements. Le programme off shore procède de principes analogues à ceux qui ont été à l'origine du Plan Marshall. Il témoigne du sens politique et des vues généreuses du gouvernement des États-Unis.

11. Une telle politiqe d'intégration ne peut être qu'à long terme. On conçoit que, pour s'y engager complètement, nos pays aient besoin d'assurances portant sur quelques années : l'idée commence à être admise aux États-Unis que, dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Congrès, une « déclaration d'intentions » fixe pour le proche avenir le programme du gouvernement en la matière, suivant une procédure qui a montré son efficacité pour le Plan Marshall. La commission a estimé que l'Assemblée devrait marquer son approbation pour la politique d'intégration à laquelle tendent les commandes off shore et, en même temps, avec toute la discrétion désirable, indiquer les conditions de succès d'une telle politique.

12. Plus encore que dans le domaine économique, c'est dans le domaine stratégique que doit se manifester la solidarité des nations occidentales. Il n'a pas échappé à la commission que, en cette matière, la clarté n'a jamais été complètement faite, et qu'une inquiétude latente continue de régner dans l'opinion de certains de nos pays. Voici peu de semaines, la question a revêtu une actualité brûlante, on le sait, dans certains pays, après un article de M. Middleton dans le New-York Times du 18 août — article qui semblait basé sur une information sérieuse — où il était fait état d'une thèse stratégique qui aurait les faveurs de plusieurs grandes nations atlantiques et conduirait « à laisser à découvert (en cas d'agression) le Nord Ouest de l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique ». Les déclarations contradictoires de quelques grands chefs militaires de l'Organisation Atlantique, ces derniers jours, ne sont pas faites pour dissiper la confusion. L'Assemblée rappelle que, en mai 1951, notre collègue danois, M. Federspiel, faisait état d'une préoccupation analogue. « Défendrons-nous, demandait-il, un plan stratégique européen impliquant en cas d'attaque peut-être le sacrifice d'un glacis très étendu, ou sommes-nous en train d'édifier une politique qui signifie que chaque pouce du terrain européen sera défendu?»[1] Un souci semblable a toujours été celui de nos collègues allemands. La commission ne doute pas que des discussions qui doivent se poursuivre au sein de l'O. T. A. N. ne sortent finalement des décisions satisfaisantes. Mais ne serait-ce pas un geste de solidarité digne de cette Assemblée si celle-ci faisait connaître dès maintenant et sans équivoque sa position sur la question : qu'il n'y a pas de pays « de seconde zone », tenu hors de la zone stratégique de défense, ou destiné à servir seulement de glacis pour quelques combats de retardement en vue de protéger la retraite de partenaires plus favorisés; que tous nos pays, qui font tous les sacrifices pour la défense — et les jDetits pays ne sont pas en retard dans ce domaine — ont aussi un droit égal à être défendus. En agissant ainsi, l'Assemblée resterait dans le domaine politique qui est le sien; en même temps elle traduirait exactement auprès des gouvernements responsables ce qui est le souci de nos peuples, et elle aiderait ces peuples à garder confiance dans les buts d'une organisation de défense pour laquelle il leur est demandé de si lourdes charges.

4. L'Organisation atlantique et l'information de l'opinion publique

13. A plusieurs reprises, il a été souligné dans cette note les insuffisances de l'organisation de défense dans le domaine de l'information de l'opinion. On pourrait aussi parler de ses incohérences. . . Combien de fois des données tenues scrupuleusement secrètes par les organismes atlantiques et nos gouvernements — même pour leurs commissions parlementaires — ont été rendues publiques outre-Atlantique dans des conférences de presse ou des comptes rendus de « dépositions ». Il est inutile de dire que l'effet de ces consignes de secret et de ces divulgations impromptues est désastreux dans l'opinion et diminue sa confiance dans ses dirigeants. Combien de fois livre-t-on à l'opinion des informations tronquées, donnant jeu ensuite aux interprétations les plus fantaisistes et contradictoires. Mieux vaudrait le silence. On se souvient de l'affaire des « cinquante divisions» de Lisbonne. Ce chiffre, lancé sans autres explications, a conduit une

1. Voir 3 e Session, 1951 : Compte rendu, page 359.

bonne partie de l'opinion en Europe à ne pas prendre au sérieux les résultats de la Conférence Atlantique pendant quelques semaines. Il a provoqué ensuite les suppositions les plus variées sur la « ventilation » de ces divisions entre les Membres de l'alliance, suppositions toutes présentées comme provenant « de sources généralement bien informées ». Il a même pu se produire que ces hypothèses apparaissent comme contradictoires avec les programmes soumis au parlement d'un pays. De telles constatations jettent le trouble dans le public et découragent sa bonne volonté en le faisant douter des objectifs à atteindre. Nous avons parlé tout à l'heure des objectifs économiques et stratégiques de l'Alliance atlantique. Là aussi, est-ce qu'une définition claire des grandes lignes de la politique qu'entend suivre l'O. T. A. N. ne serait pas indispensable? Peut-on admettre la moindre ambiguïté sur les objectifs d'une alliance pour laquelle on a déjà consenti de si importants sacrifices?

14. Les mesures à prendre en ce domaine sont du ressort de nos gouvernements et de l'O. T. A. N. Toutefois la commission a estimé que le Conseil de l'Europe était susceptible d'y jouer aussi un rôle extrêmement utile. Ne pourrait-il pas devenir l'instrument par lequel l'O. T. A. N. fournirait aux porte-parole des parlements européens la possibilité d'un examen périodique en commun des problèmes atlantiques et d'une confrontation de leurs problèmes nationaux? De telles discussions ne seront vraiment utiles, et do portée réelle, que si elles sont basées sur une information donnant toute garantie. Nos gouvernements l'ont déjà compris pour les problèmes économiques : maintenant, chacun do nos débats économiques s'ouvre sur la base d'un rapport soumis par l'O. E. C. E., et qu'un ministre, porte-parole du Conseil de l'O. E. C. E. vient lui-même défendre. Ainsi l'Assemblée est largement informée et les gouvernements ne courent aucun risque do voir divulguées des données secrètes, puisqu'ils sont amenés à contrôler eux-mêmes le contenu du document qu'ils font publier pour l'Assemblée. Des relations entre le Conseil de l'Europe et l'O. T. A. N. ne pourraient vraisemblablement pas aboutir à des liens aussi étroits que ceux existant aujourd'hui entre l'O. E. C. E. et le Conseil de l'Europe. Le Conseil n'a aucune responsabilité à assumer dans le domaine militaire, au plan gouvernemental. Il suffit de se rappeler de l'absence de certains États, membres de l'O. T. A. N., et qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe. Cependant, le droit de l'Assemblée de discuter les aspects politiques des problèmes de défense est, semble-t-il, pleinement reconnu. Pourquoi, dès lors, ne pas donner à l'Assemblée le moyen de tenir ces débats dans les meilleures conditions?

15. On pourrait objecter à ceci que nous risquons de faire double emploi avec l'Assemblée de la C. E. D. qui aura, statutairement, à tenir des débats sur la politique européenne de défense. Il est facile de voir que le rôle de l'Assemblée de la C. E. D. sera d'un caractère fort différent de celui que nous pouvons remplir. Elle a essentiellement à contrôler l'activité du Commissariat de la C. E. D., c'est-à-dire à jouer vis-à-vis de ce début de « gouvernement » de la seule Europe continentale le rôle de nos parlements nationaux vis-à-vis de leurs gouvernements. L'Assemblée du Conseil de l'Europe, qui comprend des représentants de tous les pays européens (à l'exception du Portugal) participant à l'O. T. A. N., et des représentants de l'Allemagne qui sera bientôt associée à l'O. T. A. N., est au contraire qualifiée pour porter un jugement d'ensemble sur la politique de l'Europe au sein de l'O. T. A. N., et les modes d'application à l'Europe de la politique atlantique. La commission suggère donc de demander au Comité des Ministres de rechercher un accord avec l'O. T. A. N. pour que les informations convenables fussent fournies par l'O. T. A. N. au Secrétariat Général. Celui-ci les communiquerait à la commission compétente, qui serait ainsi en mesure d'élaborer chaque année un rapport suffisamment fondé, en vue de sa discussion devant l'Assemblée plénière.

5. Discussion en commission

5.1. Projet de Résolution sur la défense européenne

Un Représentant a déclaré qu'en raison de la position connue de ses amis et de lui-même sur la question de la compétence du Conseil de l'Europe en matière de défense, il votait contre le projet de Résolution.

Deux Représentants ont déclaré que, en raison de la politique extérieure suivie par leur pays, ils s'abstenaient dans le vote sur le projet de Résolution.

Un Représentant a également déclaré s'abstenir dans le vote sur le projet de Résolution.

L'ensemble du projet de Résolution a été adopté par 19 voix contre 1, 3 Représentants s'étant abstenus.

Toutefois, le paragraphe 2 du projet a été adopté à l'unanimité, ainsi que le premier considérant du titre C. Le 2e- considérant du titre C, ainsi que le paragraphe 4 ont été adoptés par 21 voix contre 0, 2 Représentants s'étant abstenus.

Un Représentant a fait préciser que le titre B du projet de Résolution devait être interprété à la lumière des considérations contenues dans le paragraphe 11 de l'exposé des motifs.

5.2. Projet de Recommandation sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation du Traité Atlantique Nord

Les mêmes explications de vote que sur le précédent projet de Résolution ont été fournies par certains Représentants.

L'ensemble du projet de Recommandation a été adopté par 21 voix contre 1, 3 Représentants s'étant abstenus.

B. Projet de Résolution

1. L'Assemblée, Prenant acte du premier rapport annuel du Commandant Suprême en Europe (avril 1952) et du communiqué de la neuvième session du Conseil de l'Atlantique Nord (Conférence de Lisbonne) ; Considérant avec satisfaction que le rapport du Commandant Suprême en Europe fait état de progrès importants clans la défense européenne;

2. Souligne la nécessité impérieuse d'assurer la défense collective de l'Europe tout en maintenant sa stabilité économique et de répartir équitablement les charges du réarmement entre les pays et les diverses classes sociales de chacun d'eux;

3. Réaffirme le caractère défensif de cette politique et la volonté pacifique des peuples libres d'Europe; Convaincue que le renforcement do la puissance militaire de l'Europe a pour but d'assurer solidairement la sécurité de toutes les nations participantes qui, acceptant les sacrifices nécessaires, ont un droit égal à la défense de leur territoire;

4. Demande que ce principe trouve son expression dans les décisions de l'O.T. A. N., en matière tant politique que militaire; Convaincue que l'amélioration de la situation économique et sociale de l'Europe est une des conditions du renforcement de sa puissance militaire; Estimant que cette amélioration serait grandement facilitée par une politique d'intégration véritable des industries européennes d'armement, comme celle à laquelle tend le système des commandes off shore;

5. Insiste sur l'intérêt de l'établissement de plans à long terme, dans le cadre du système des commandes off shore, en vue d'assurer une telle intégration.

C. Projet de Recommandation

1. L'Assemblée, Considérant que l'appui sincère et l'active coopération des peuples des pays libres d'Europe seront encouragés par une information effective et sûre de l'opinion sur les mesures nécessaires pour assurer la défense et sur les réalisations obtenues ; Soulignant le rôle que pourrait jouer dans ce domaine l'Assemblée du Conseil de l'Europe, Recommande au Comité des Ministres de demander à l'O. T. A. N. les informations nécessaires pour qu'un rapport sur les problèmes généraux de la défense européenne puisse être régulièrement élaboré chaque année par la commission compétente du Conseil de l'Europe, en vue de sa discussion devant l'Assemblée.